

Die gegenwärtige gemeindliche
Selbstverwaltung
in der Bundesrepublik Deutschland -
formell und materiell

Institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung
und finanzwirtschaftliche Wirklichkeit

Edmund Probst



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555227_0030

Die gegenwärtige gemeindliche Selbstverwaltung

in der Bundesrepublik Deutschland – formell und materiell

Institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung
und finanzwirtschaftliche Wirklichkeit

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von
Edmund Probst

1958



Referent: Staatsminister a.D. Prof. Dr. Fritz Terhalle

Tag der mündlichen Prüfung: 26. Februar 1958

Inhaltsverzeichnis

Seite:

V o r w o r t

ERSTER TEIL	1
Formelle Selbstverwaltung	1
1. Abschnitt	1
Die verfassungsrechtliche Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung	1
I. Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland und Begriff der Selbstverwaltung	1
1. Staatsform und Institution der kommunalen Selbstverwaltung	1
2. Der Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung	5
Selbstverwaltung im politischen Sinn - Selbstverwaltung im Rechtssinn - Der eigene und der übertragene Wirkungskreis - Selbstverwaltung und mittelbare Staatsverwaltung	
II. Entwicklung und Wandlung der kommunalen Selbstverwaltung	12
1. Die Entstehung der modernen kommunalen Selbstverwaltung	12
2. Wandlungen der kommunalen Selbstverwaltung	13
III. Gemeindliche Selbstverwaltung nach dem Bonner Grundgesetz und nach der Bayerischen Verfassung	16
1. Formelles Selbstverwaltungsrecht im Grundgesetz	16
2. Die Rechtsstellung der Gemeinden in der Bayerischen Verfassung und in der Bayerischen Gemeindeordnung	21
3. Verfassungs- und verwaltungsgerichtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung	25
4. Zusammenfassung	29
2. Abschnitt	32
Finanzautonomie der Gemeinden im Grundgesetz und in der Bayerischen Verfassung	
I. Vorbemerkung	32
II. Die Gemeindefinanzen im Grundgesetz	34

	Seite:
III. Die Gemeindefinanzen in der Bayerischen Verfassung	36
IV. Zusammenfassung	38
 Z W E I T E R T E I L	 39
 Materielle Selbstverwaltung	
 1. A b s c h n i t t	39
Die formelle Finanzordnung	39
 I. Das Gemeindehaushaltsrecht als wichtigster Teil des Gemeindegewirtschaftsrechts	39
1. Vorbemerkung	39
2. Wesen, Zweck und Entwicklung der kommunalen Finanzordnung	40
- Wesen und Zweck - Die Entwicklung des Gemeindegewirtschafts-, insbes. des Haushaltsrechts -	
 II. Der Haushaltsplan	45
1. Der Haushaltsplan als Bestandteil der Haushaltssatzung	45
2. Wesen und Funktionen des Haushaltsplans	47
3. Gliederung und Inhalt des Haushaltsplans	50
- Der ordentliche und der außerordentliche Haushaltsplan -	51
- Die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Trennung -	52
4. Die Grundsätze der öffentlichen Haushaltsführung	56
5. Der Vollzug des Haushaltsplans	59
- Die Betätigung der Ausgaben -	60
- Die Erhebung der Einnahmen -	62
 III. Das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden	63
1. Wesen und Funktion	63
2. Die laufende Verrechnung	64
3. Die Rechnungslegung	65
4. Die Rechnungsprüfung	67
 IV. Die gemeindlichen Rücklagen	68
1. Wesen und Funktion der Rücklagen	68
2. Die Arten der Rücklagen	69

	Seite:
3. Die Bildung der Rücklagen	71
4. Die Anlegung der Rücklagen	72
5. Die Verwendung der Rücklagen	74
6. Finanzpolitische und volkswirtschaftliche Betrachtung	75
V. Formelle Finanzordnung und kommunale Selbstverwaltung	78
2. Abschnitt	81
Die Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden	
A. Die Ausgaben	81
I. Vorbemerkung	81
II. Gesamtüberblick über die gemeindlichen Ausgaben im Rahmen des öffentlichen Haushalts	84
III. Einzelne Ausgaben der Gemeinden und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung	90
1. Die Personalausgaben	92
2. Die gemeindlichen Investitionen	95
3. Sonstige Ausgaben	103
IV. Die Grenzen der kommunalen Ausgaben	105
B. Die Einnahmen	107
I. Vorbemerkung	107
II. Die Entgeltabgaben der Gemeinden	108
1. Das Wesen der Entgeltabgaben und ihre Stellung im Finanzsystem der Gemeinden	108
2. Die Gebühren	111
- Definition und Rechtsgrundlage -	111
- Die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Gebühren	112
3. Beiträge	114
III. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden	115
1. Vorbemerkung	115
2. Gemeindehaushalt und Einkünfte aus Betrieben	117

	Seite:
3. Selbstverwaltung - Selbstwirtschaft?	122
- Die rechtlichen Grundlagen -	122
- Volkswirtschaftliche Würdigung -	126
IV. Die Gemeindesteuern	129
1. Vorbemerkung	129
2. Gemeindliche Steuerhoheit	131
3. Das finanzielle Ergebnis der Gemeindebesteuerung	132
4. Finanz- und volkswirtschaftliche Wertung der Glieder des gemeindlichen Steuersystems	134
- Die "kleineren" Gemeindesteuern -	134
- Die tragenden Pfeiler der Gemeindefinanzen: Die Real- steuern -	136
- Zusammenfassung -	142
V. Die gemeindliche Schuldenwirtschaft	143
1. Die rechtliche Zulässigkeit der gemeindlichen Schuldenaufnahme	144
- Die sachlichen Voraussetzungen bei der Aufnahme von Finanzierungskrediten -	145
- Die formellen Voraussetzungen bei der Darlehensaufnahme -	146
- Der Kassenkredit -	147
2. Die finanz- und volkswirtschaftliche Wertung der Gemeinde- schulden	148
- Die Größenordnung -	148
- Die ökonomische Zulässigkeit der Schuldenaufnahme -	150
3. A b s c h n i t t	153
Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden mit bes. Berücksichtigung Bayerns	
I. Definition des Finanzausgleichs	153
II. Theoretische Bemerkungen zum Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden	154
1. Allgemeine Problematik	154
2. Aufgabenteilung und damit Ausgabenteilung	155
3. Die Verteilung der Steuerquellen und des Steueraufkommens	157

	Seite:
- Ordnung der Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften mit Rücksicht auf deren Funktionsfähigkeit und auf die besteuerte Volkswirtschaft -	157
- Die Finanzausgleichssysteme zwischen Staat und Gemeinden -	159
4. Die Finanzausweisungen als notwendige Korrektur der Steuerquellenverteilung	162
- Die Problematik der Finanzausweisungen -	162
- Der interkommunale Finanzausgleich -	164
- Das Umlagesystem	166
III. Erschwerung des Finanzausgleichsproblems zwischen Staat und Gemeinden im Bundesstaat	166
IV. Die Neuordnung der gemeindlichen Finanzverfassung in der Bundesrepublik	168
1. Die Gründe und die Entstehungsgeschichte der Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG	168
2. Die Grundgesetzänderung und ihre finanzwirtschaftliche Auswirkung	171
- Die Realsteuergarantie -	171
- Der Steuerverbund -	172
- Der Sonderlastenausgleich durch den Bund -	174
- Finanzwirtschaftliche Würdigung -	175
V. Der konkrete Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden in der Bundesrepublik	176
1. Die Aufgabenverteilung	176
2. Die Steuerquellenverteilung	177
3. Die Tatsache des dreistufigen Aufbaus der Bundesrepublik im Spiegel der Ausgaben und Einnahmen der verschiedenen Träger der öffentlichen Finanzwirtschaft	178
4. Die Bedeutung des horizontalen Länderfinanzausgleichs für den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden	186
5. Die Entwicklung der Finanzausweisungen in den Ländern insgesamt	189

	Seite:
VI. Der innerbayerische Finanzausgleich	191
A. Der allgemeine Finanzausgleich	192
1. Verbundmasse, Verbundsatz und Abrechnungszeitraum	192
2. Die Technik der Schlüsselzuweisungen	195
- bei den Gemeinden -	195
- bei den Landkreisen -	197
3. Die übrigen Leistungen nach dem FAG	198
- Die Leistungen nach Art. 7 FAG -	198
- Die Grundsteuerausfallvergütung -	200
- Bedarfszuweisungen nach Art. 10 und 11 FAG -	200
B. Der spezielle Lastenausgleich	202
1. Der Polizeilastenausgleich	203
2. Der Straßenbaulastenausgleich	203
3. Zuschuß für gemeindliche Gesundheitsämter	204
4. Der Schullastenausgleich	204
C. Die finanziellen Verbesserungen des Finanzausgleichs durch die Neuregelung des FAG	205
D. Das Umlagesystem in Bayern	207
VII. Die wesentlichsten Bestimmungen des innerstaatlichen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen	211
1. Der Verbundsatz und die Verbundmasse	212
2. Die Leistungen aus der Verbundmasse und der Abrechnungszeitraum	212
3. Die Technik bei der Handhabung der Schlüsselzuweisungen	213
4. Sonstige Leistungen nach den einzelnen FAG	213
VIII. Zusammenfassung	216
Schlußwort	218

Vorwort

Die rund 24 200 Gemeinden in der Bundesrepublik besitzen das verfassungsrechtlich zugesicherte Selbstverwaltungsrecht. Die institutionelle Garantie des Artikel 28 Bonner Grundgesetz besteht aber nur "auf dem Papier", wenn nicht auf der Grundlage einer gesunden Finanzverfassung den Gemeinden genügend finanzielle Mittel für eine nachhaltige eigenverantwortliche Kommunalpolitik zufließen. Die vorliegende Arbeit will untersuchen, inwieweit die formelle Selbstverwaltung in der Gegenwart materiell fundiert ist.

Der erste Teil der Dissertation erstreckt sich auf die Selbstverwaltung im formellen Sinn und auf die gemeindliche Finanzverfassung. Im zweiten Teil wird die konkrete Finanzwirtschaft der Gemeinden dargestellt: Haushaltsrecht, Ausgaben- und Einnahmenwirtschaft. Dabei scheint uns eine scharfe Trennung zwischen formell- und materiell rechtlichen Bestimmungen bei der Behandlung der einzelnen Abschnitte, wie z.B. wirtschaftliche Betätigung, Schuldenwesen und innerstaatlicher Finanzausgleich, nicht zweckmäßig. Als Abschluß der Arbeit finden die Vorschläge zur Verbesserung der gemeindlichen Finanzstruktur und damit der kommunalen Selbstverwaltung durch die Erschließung einer neuen Form der gemeindlichen Beteiligung am nationalen Steuerertrag eine kritische Würdigung.

Die großen- und strukturmäßige Mannigfaltigkeit der Gemeinden sowie die nach der Konstruktion des Bonner Grundgesetzes für das Gemeinderecht zuständige unterschiedliche Landesgesetzgebung erschweren die Aufgabe und machen eine Untersuchung der gegenwärtigen Verhältnisse in allen Ländern unmöglich. Ein Zurückgehen auf die gemeinsame Wurzel des Gemeindefinanzrechts, der Deutschen Gemeindeordnung von 1935, sucht diesem Mangel abzuhelpen. Die Darstellung einzelstaatlicher Bestimmungen beschränkt sich auf die bayerischen Verhältnisse; vergleichsweise wurden die geltenden Vorschriften und deren Handhabung in Baden-Württemberg sowie besondere Abweichungen in anderen Ländern herangezogen. Ferner muß aus Gründen der Selbstbeschränkung auf die eingehende Behandlung der Gemeindeverbände und auf einen Vergleich mit dem Ausland verzichtet werden.

Der dreistufige Aufbau der Bundesrepublik und die ihm entsprechenden drei großen Gruppen von öffentlichen Finanzwirtschaften findet seine Berücksichtigung, da die Gemeindefinanzwirtschaft aus der Interdependenz aller gebietskörperschaftlichen Finanzwirtschaften nicht herausgelöst werden kann.

Die Themastellung verlangt eine finanzwirtschaftliche, ökonomische, juristische, politische und soziologische Betrachtungsweise. Trotzdem bleibt der Charakter einer finanzwissenschaftlichen Arbeit voll gewahrt, da diese Disziplin der "Politischen Ökonomie" - um mit Hans Teschemacher zu sprechen - "ein merkwürdig ungleichmäßig behauener Block von breiter deskriptiver Tatsachendarstellung, einiger theoretischer Analyse und reichlich viel praktisch-politischen Handlungsmaximen" ist.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Staatsminister a.D. Prof. Dr. Fritz Terhalle, möchte ich hier aufrichtig dafür danken, daß ich an seinen Vorlesungen, Übungen und Seminaren teilnehmen und diese Arbeit unter seiner Anleitung anfertigen durfte.

E R S T E R T E I L

Formelle Selbstverwaltung

1. A b s c h n i t t

Die verfassungsrechtliche Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung

I. Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland und Begriff der Selbstverwaltung

1. Staatsform und Institution der kommunalen Selbstverwaltung

Nach Artikel 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Der Parlamentarische Rat hatte sich in Herrenchiemsee nach der überwiegenden politischen Einstellung seiner Mitglieder und besonders auf "Wunsch" der Besatzungsmächte für einen föderalistischen Staatsaufbau entschlossen. Die Entscheidung zwischen dem Begriffspaar Föderalismus - Unitarismus¹⁾ war zu Gunsten des föderativ verfaßten Staates gefallen, d.h. eines losen, aber doch in eindeutig staatlicher Form gebundenen Gemeinwesens, dem Zentralstaat, der seinerseits aus souveränen Gliedstaaten zusammengesetzt ist. Trotz der klassischen Beispiele der Schweiz und der Vereinigten Staaten von Nordamerika gibt es keinen Standardtyp des Bundesstaates. Jede Aufgliederung eines Staates in der Verfassungssphäre, sei es im Bundesstaat²⁾ oder im Einheitsstaat, wirkt sich jedoch auf die Verwaltungssphäre aus.

Die Bundesrepublik Deutschland ist in zehn Einzelstaaten, die Länder, aufgliedert³⁾. Der verfassungsmäßige Aufbau des Staatsgefüges ist bewußt zwei-

1) Ernst Forsthoff ist der Ansicht, daß das Gegensatzpaar Föderalismus - Unitarismus als solches dem Wesen des Bundesstaates eignet. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 6. Aufl. München und Berlin 1956, Bd. I, S. 379

2) So Forsthoff a.a.O. S. 380

3) Seit dem 1.1.57 gehört das Saarland politisch wieder zu Westdeutschland. Die wirtschaftliche Eingliederung erfolgt in einer Übergangszeit von drei Jahren.

stufig gestaltet in Bund und Länder. Die Auseinandersetzungen im Parlamentarischen Rat gingen hauptsächlich um die Verteilung der Kompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung zwischen diesen beiden öffentlichen Willensträgern. Dem föderalistischen Gedanken entsprechend sollte der Bund nur mit einer angemessenen Zentralgewalt ausgestattet werden. Die Gemeinden und Gemeindeverbände als die unterste Stufe der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften wurden den Ländern zugerechnet und grundsätzlich im Bonner Grundgesetz nicht berücksichtigt. Die Realität des dreistufigen Aufbaus der Bundesrepublik in Bund - Länder - Gemeinden mußte der Fiktion der zweistufigen Gliederung in Bund und Länder weichen. In der Tat haben wir es im heutigen Westdeutschland mit drei öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften zu tun, denen drei gebietskörperschaftliche Finanzwirtschaften gegenüberstehen. An dieser Dreiteilung¹⁾ entzündet sich das Problem des Bundesstaats überhaupt, nämlich die Diskrepanz zwischen einer mehr oder minder weitgehenden Gesetzgebungsbefugnis der Zentralgewalt im Interesse der Rechts- und Wirtschaftseinheit des Gesamtstaats und der Verwaltungsbefugnis der Gliedstaaten, bzw. der Gemeinden und Gemeindeverbände, denen die Ausführung der Gesetze überlassen bleibt. Verstärkt werden die notwendigerweise sich dabei ergebenden Reibungen durch die finanzwirtschaftliche Betätigung der drei öffentlichen Willensträger. Nach Meinung von Experten²⁾ betreffen 75-80 % aller Bundesgesetze in ihrer Durchführung die Gemeinden als unterste Verwaltungsinstanz. Zum anderen bekräftigt die Institution der kommunalen Selbstverwaltung, wie sie in moderner Form seit den Stein-Hardenbergschen Reformbestrebungen in Deutschland eine Selbstverständlichkeit geworden ist - abgesehen von den Jahren 1933 - 1945 - die Tatsache des dreistufigen Aufbaus der Bundesrepublik. Staatsverfassung und Verwaltungsaufbau eines Bundesstaates sind, wie oben bereits festgestellt, keineswegs voneinander unabhängig, aber auch nicht identisch.

Die einzelnen Gliedstaaten sind keine hochpotenzierten Verwaltungseinheiten des Bundes, sondern politisch autonome Staatsgebilde - autonom freilich nur im Rahmen der politischen Gesamtkonzeption der Zentralgewalt - die in sich wieder einen eigenen Verwaltungsapparat besitzen. Sie sind "politische Individualitäten" (Forsthoff a.a.O. S. 380), die eine eigene Staatsspitze haben und denen die Organisationsgewalt zusteht.

1) Das Problem spitzt sich in erster Linie auf die Regelung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern zu und sekundär erst auf das Verhältnis Bund zu Gemeinden, bzw. Staat zu Gemeinden.

2) So eine Äußerung von Bleek

Die Gemeinden, von denen Otto von Gierke in seiner genossenschaftlichen Theorie des Staates ¹⁾ sagt, daß der Staat sie nicht schaffen, sondern nur anerkennen könne, sind im Bonner Grundgesetz als den Ländern zugehörig betrachtet und grundsätzlich nicht eigens erwähnt. Zwei bedeutungsvolle Ausnahmen treffen wir jedoch im Grundgesetz an, das abgesehen von seiner Vorläufigkeit, wie sie in der Präambel und in Art. 146 GG zum Ausdruck kommt und von sprachlichen Inkonsistenzen, in seinen Grundzügen als eine große Leistung gewürdigt werden muß ²⁾: Die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG und die Erwähnung der Gemeinden im Abschnitt X "Finanzwesen".

Beide Durchbrechungen der bundesstaatlichen Verfassung sind nicht verwunderlich, wobei Brechen nicht ein rechtswidriges Verletzen bedeutet sondern "Ausnahme von der Regel".

a) Die Sonderstellung des Art. 28 GG

Demokratie und Koordination sind untrennbar mit dem Begriff eines föderativ verfaßten Staates verbunden. Nun ist aber Wesensbestandteil einer demokratischen Staatsform, bei der "alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht" (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG), die Institution der Selbstverwaltung der kommunalen Körperschaften. Nach dem Zusammenbruch Deutschlands im Jahre 1945 erfolgte der Wiederaufbau eines demokratischen Gemeinwesens von unten nach oben, wie es besonders schön in der Bayerischen Verfassung in Art. 11 Abs. 4 und in Art. 1 der Bayerischen Gemeindeordnung formuliert ist. ³⁾ Die Keimzellen der Demokratie und die Bausteine für das Fundament des neuen westdeutschen Bundesstaates bildeten die Gemeinden auf Grund ihres Selbstverwaltungsrechts. ⁴⁾ Organisatorisch und politisch war der Neubau Deutschlands auf diese Weise am besten durchzuführen. So ist es verständlich und nur eine logische Konsequenz aus Art. 20 GG, daß der Bund in Art. 28 GG eine Rahmenvorschrift

-
- 1) Auf die Theorie, daß die Gemeinden früher dagewesen seien als der Staat soll hier nicht eingegangen werden.
 - 2) Der Zeitdruck und die Änderungswünsche der Alliierten besonders im Finanzwesen müssen bei einer Gesamtwürdigung beachtet werden. Vergl. dazu Bräuer, Probleme der Finanzverfassung und Finanzverwaltung in der Bundesrepublik, DÖV 1955, S. 584 ff.
 - 3) Art. 11 Abs. 4 Bayer. Verf. lautet: "Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben".
 - 4) Vergl. dazu auch Mulert, Die Gemeinde als Unterbau des Staates, Städtetag, Sonderheft Mai 1948, S. 6 ff.

über die kommunale Selbstverwaltung erließ. Er gewährleistete damit nicht nur den Gemeinden und Gemeindeverbänden ihr Selbstverwaltungsrecht, sondern auch den Bestand der bundesstaatlichen Grundordnung Westdeutschlands.

Die Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiete des Gemeindewesens ist eine ausschließliche Angelegenheit der Länder, wie sonst vor allem Polizei, Kultur, Wasserrecht, Landesfinanzen und Landwirtschaft, doch bestätigen auch hier Ausnahmen die Regel. Der Bund konnte also bezüglich des Gemeindewesens nur Rahmenvorschriften erlassen, gemäß dem erstrebten zweistufigen Aufbau der Bundesrepublik.

b) Die Sonderstellung des Abschnitts X "Finanzwesen" im GG

Die Finanzverfassung innerhalb der Staatsverfassung bedeutet seit jeher die Kernfrage im Bundesstaat¹⁾ und der sog. Finanzausgleich im weitesten Sinn, nämlich die Aufteilung der Finanzgewalt auf die verschiedenen Träger der gebietskörperschaftlichen Finanzwirtschaften nannte man zu Recht die deutsche Gretchenfrage.²⁾ "Aus dem Tatbestand einer Mehrzahl von Gebietskörperschaften im Staate entsteht die Frage ihres Verhältnisses zueinander, insbesondere der Abgrenzung ihrer Rechte und ihrer verwaltungsmäßigen und wirtschaftlichen Wirksamkeit", schreibt Johannes Popitz.³⁾ Er fährt fort, daß diese Frage auf die finanziellen Auswirkungen abgestellt wird, die sich aus der Tatsache ergeben, daß alle öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften Aufgaben zu erfüllen haben, d.h. Ausgaben tätigen, denen Einnahmen gegenüber stehen müssen. Diese stammen in erster Linie aus Steuern, die von den einzelnen Finanzwirtschaften erhoben werden.

Das Finanzwesen mußte seiner zentralen politischen wie finanzwirtschaftlichen Bedeutung gemäß eine Sonderstellung in der Struktur des Bonner Grundgesetzes einnehmen, und es wurde als Fortschritt begrüßt, daß der Finanzordnung, insbesondere der Ordnung der finanziellen Beziehungen zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, ein eigener Abschnitt im Grundgesetz gewidmet wurde.⁴⁾ Auf die Sonderstellung der Finanzverfassung als Stück der Gesamtverfassung des Staa-

1) Vergl. hierzu W. Gerloff, Die Finanzgewalt im Bundesstaat, 1948

2) zitiert nach Hettlage, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin, 1956 S. 6

3) Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Gutachten), Berlin, 1932

4) O. Bühler im Bonner Kommentar, Erläuterungen zu Abschn. X

tes kann hier nicht näher eingegangen werden.¹⁾ Wir wollen nur festhalten, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände in diesem Abschnitt des GG erwähnt werden in den Artikeln 106, 107 und 108, sowohl in der alten Fassung als auch in der Fassung vom 23. Dezember 1955 (Finanzverfassungsgesetz, BGBl I S. 817). Die letzte Grundgesetzänderung vom 24. Dez. 1956, die den Wünschen der Gemeinden weitgehend Rechnung trägt, wird erst weiter unten erläutert.

Inwieweit der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung der Gemeinden als Pendant verfassungsrechtliche Normen finanziellen Inhalts und finanzieller Tragweite gegenüberstehen und wieweit sich diese, meist in formellen Gesetzen über das Finanzwesen der Gemeinden gefaßten, rechtlichen Bestimmungen in einer finanzwirtschaftlichen Bewegungsfreiheit der Gemeinden auswirken, ist Untersuchungsobjekt dieser Arbeit. Bevor wir die kommunale Selbstverwaltung im formellen Sinn an Hand des Bonner Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung behandeln ist der Begriff der Selbstverwaltung, seine Entstehung und sein Bedeutungswandel in einer knappen Darstellung zu umreißen.

2. Der Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung

In Art. 28 Abs. 2 Satz 1 in Verb. mit Satz 2 GG hat der Verfassungsgesetzgeber eine Legaldefinition des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gegeben. Danach ist Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden das Recht, "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln". Bis zu dieser Definition führte ein weiter Weg von der Preußischen Städteordnung vom 19. Nov. 1808 - das Werk des Freiherrn vom Stein und seiner Zeitgenossen -, die das Wort "Selbstverwaltung" noch nicht kannte.²⁾ Aus der Fülle von Definitionen³⁾ sei nur diejenige von Rudolf von Gneist herausgegriffen, weil sie für vorliegende Arbeit von Bedeutung ist.

1) Vergleiche hierzu K.M. Hettlage und Th. Maunz in: Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, a.a.O.

2) Das Wort "Selbstverwaltung" findet man nicht vor Gneist. Lorenz vom Stein gebrauchte den Begriff Selbstregierung in Anlehnung an selfgovernment. Zum ersten Mal taucht der Begriff "Selbstverwaltung" in der Oldenburgischen Verfassung von 1848 auf. Nach Steimle, Epochen der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen, 1941 S. 7 f.

3) Vergl. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin, 1926 S. 5 ff.

Nach Gneist ist kommunale Selbstverwaltung "die Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch Ehrenämter der höheren und Mittelstände mittels Kommunalgrundsteuern".¹⁾ Gneist hatte den Selbstverwaltungs-begriff nach tiefgehenden Studien über das englische Verfassungs- und Selbstverwaltungsrecht²⁾ herausgearbeitet. Seine Definition ist aber nicht unbestritten geblieben.³⁾ Die Verhältnisse in England und Deutschland seien zu verschieden, die Selbstverwaltung sei dort dezentralisierte Staatsverwaltung, die Ehrenamtlichkeit wäre nicht maßgebend und "schon in der Betonung des steuerlichen Gesichtspunkts, der für das Wesen der deutschen Selbstverwaltung nicht von ausschlaggebender Bedeutung ist", käme der Wesensunterschied deutlich zutage.

Gerade diese Verknüpfung von formeller Selbstverwaltung und den finanziellen Mitteln der Gemeinde, die erst den materiellen Funktionsbereich zu kraftvollem Leben erweckte und die Verwirklichung der Gemeindeaufgaben überhaupt erst ermöglicht, scheint uns bedeutungsvoll. Die "finanzielle Ellbogenfreiheit" bewirkt erst, daß die Selbstverwaltung nicht nur programmatisch "auf dem Papier" steht, sondern finanzwirtschaftliche Wirklichkeit wird.

Freilich befriedigt die Definition den Staatsrechtler und auch den Finanzwissenschaftler nicht. Die Anknüpfung an die Kommunalgrundsteuern ist nur aus den historischen Gegebenheiten und aus der Vorliebe der damaligen Zeit für Objektbesteuerung zu verstehen, und nicht zuletzt auch aus der Sicht der - in der Finanzwissenschaft heute längst überholten - Äquivalenztheorie, die die Steuer als Gegenleistung sah.⁴⁾ Trotz allem wurde gerade im Staats- und Verwaltungsrecht die Gneist'sche Definition nicht schlechthin abgetan und in den Fundus überholter juristischer Definitionen und Theorien verwiesen. Den Gneist'schen Selbstverwaltungs-begriff stellte man als sog. Selbstverwaltung im politischen Sinn neben den modernen Körperschaftlichen Begriff der Selbstverwaltung, d.h. der Selbstverwaltung im Rechtssinn oder der juristischen

1) Zitiert nach Steimle, a.a.O. S. 6

2) Vergl. Steimle, a.a.O. S. 6 und die Hinweise; Forsthoff, a.a.O. S. 393 f.

3) Steimle, a.a.O. S. 6

4) Während in der Staatsfinanzwirtschaftslehre die Unhaltbarkeit der Äquivalenztheorie allgemein erkannt wurde, hielt man im Gegensatz dazu in der Gemeindefinanzwirtschaftslehre zäher daran fest. Die Erkenntnis des Wesens der Steuer als öffentlich-rechtliche Zwangsabgabe ohne Gegenleistung brachte die Theorie zu Fall. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang aber auf den Begriff der "Radizierbarkeit" der Gemeindesteuer (Popitz). Vergl. dazu auch Bicke im Handb. der Finanzwissenschaft 2. Aufl. Bd. II (1956) S. 730 ff.

Selbstverwaltung.¹⁾

1. Die politische Selbstverwaltung

Unter politischer oder bürgerlicher Selbstverwaltung wird die Selbstverwaltung als ehrenamtliche Tätigkeit verstanden, nicht als organisatorische Maßnahme. Der Begriff darf sich nicht im Organisatorischen erschöpfen. Das Moment des unmittelbaren Dabeiseins des gewählten Bürgers und der Mitbestimmung des Geschehens im kommunalen Gemeinwesen bildeten den Kern der Gneist'schen Definition. Sie geht auf die Vorstellung und den Willen des Schöpfers der modernen Selbstverwaltung, des Freiherrn vom Stein, zurück, der den Bürgersinn wecken wollte, das Interesse der Bürger am Gemeinwesen, nicht zuletzt, um den Bürokratismus in der öffentlichen Verwaltung auszumerzen. Seine Idee der kommunalen Selbstverwaltung sollte auch - oder vielleicht gerade - dem Staate nützen. Vom Stein beabsichtigte ja, den preußischen Staat mit Hilfe der Beteiligung des dritten Standes, der bürgerlichen Gesellschaft, wieder aufzubauen. Er sah die Selbstverwaltung als ein staatspolitisches Instrument. Nach Maunz stellt sie eine "demokratische Institution" dar, wie oben beim Aufbau der deutschen Bundesrepublik schon erwähnt.

2. Die Selbstverwaltung im Rechtssinn

Die kommunale Selbstverwaltung im Rechtssinn bedeutet die Wahrnehmung von an sich staatlichen Aufgaben in der untersten Verwaltungsebene: korporative Vorstandsverwaltung (Forsthoff). Den Begriff der Selbstverwaltung definiert Forsthoff: "Selbstverwaltung ist die Wahrnehmung von Verwaltungsgeschäften, die an sich in den Aufgabenbereich des Staates fallen, durch körperschaftlich strukturierte, rechtsfähige Verbände" (a.a.O. S. 393).

Diese Definition ist Bestandteil der Theorie der körperschaftlichen Vorstandsverwaltung, und die Mitwirkung gewählter Staatsbürger steht nicht im Mittelpunkt wie bei Gneist, sondern der rechtsfähige Verband. Ferner ist

1) Vergl. Forsthoff, a.a.O. S. 394 und Maunz: Unter Selbstverwaltung darf "nicht nur der bloße Bestand öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit eigenen, der Einwirkung des Staates weitgehend entzogenen Aufgaben (die sog. Selbstverwaltung im Rechtssinn) verstanden werden, sondern es muß auch die unmittelbare, unbesoldete, ehrenamtlich tätige Teilnahme der Bürger an der Gestaltung und an den Beschlüssen des öffentlichen Gemeinwesens (die sog. Selbstverwaltung im politischen Sinn) gesichert sein". Deutsches Staatsrecht, 4. Aufl. 1955, S. 394

Forsthoff lehnt jedoch diese Terminologie ab, weil beide Arten der Selbstverwaltung sowohl politisch als auch juristisch seien.

diese Definition viel weiter gefaßt, weil sie auch die wirtschaftliche, soziale und kirchliche Selbstverwaltung einschließt, während die Begriffsbildungen, die wir seit Mitte des 19. Jh. finden, meistens auf die gemeindliche Selbstverwaltung zugeschnitten waren. Die enge Begrenzung des Begriffs auf die Gemeinden ist jetzt weggefallen.

Hand in Hand mit der Entwicklung des Begriffs der Selbstverwaltung und der lebendigen Gestaltung dieser Institution geht die Trennung "aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" in einen eigenen oder natürlichen und in einen übertragenen Wirkungskreis, die der Unterscheidung zwischen mittelbarer, d.h. Selbstverwaltung, und unmittelbarer Staatsverwaltung, sprich Auftragsverwaltung, entspricht.

3. Der eigene und der Übertragene Wirkungskreis

Die kommunale Selbstverwaltung kreist entwicklungsmäßig um das Problem des eigenen und des Übertragenen Wirkungskreises.¹⁾ Ohne der weiter unten zu gebenden Darstellung der formellen Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung vorgreifen zu wollen, sei hier der Artikel 4 des Gemeindegesetzes für Österreich vom 17.3.1849 im Wortlaut wiedergegeben:²⁾

I

"Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde.

II

Der Wirkungskreis der freien Gemeinde ist

- a) der natürliche
- b) ein Übertragener

III

Der natürliche umfaßt alles, was die Interessen der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen vollständig durchführbar ist.

Der Übertragene umfaßt die Besorgung bestimmter öffentlicher Geschäfte, welche der Gemeinde vom Staat im Delegationsweg zugewiesen werden.

IV

Die Verwaltung der in den natürlichen Wirkungskreis der Gemeinde gehörenden Angelegenheiten steht der Gemeinde selbst zu, welche sich durch die Majorität

1) Vergl. hierzu insb. Hans Loy, Gemeindliche Auftrags- und Selbstverwaltungsangelegenheiten, Stuttgart und Köln, 1949

2) zitiert nach Loy, a.a.O. S. 22

ihrer Vertretung ausspricht.

V

In Bezug auf den natürlichen Wirkungskreis ist der Gemeindevorsteher das vollziehende Organ."

Für die damalige Zeit war dieser Artikel des Kommunalverfassungsgesetzes sehr modern. Die Worte "Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten" werden zwar noch nicht verwendet,¹⁾ aber das Wesen der beiden Wirkungskreise und ihr Kriterium: das Weisungsrecht beim Übertragenen (Fach- oder Sachaufsicht) und das Kommunalaufsichtsrecht (Rechtsaufsicht) im eigenen Wirkungskreis tritt schon deutlich hervor.

4. Selbstverwaltung und mittelbare Staatsverwaltung

Im ersten Abschnitt dieser Arbeit haben wir gesehen, daß grundsätzlich Zentralstaat und Gliedstaaten selbständige Verwaltungsapparate besitzen. Auf das Problem des Auseinanderklaffens von Gesetzgebungsbefugnis und Verwaltungsbefugnis im Bundesstaat, das ja letzten Endes schon bei der Aufteilung der Aufgaben zwischen Oberstaat und Unterstaaten beginnt, wurde ebenfalls hingewiesen. Nach Artikel 83 GG führen prinzipiell die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus. In den folgenden Art. 84 und 85 GG wird aber das Prinzip der Undurchdringlichkeit von Bundes- und Länderverwaltung durchbrochen.²⁾ Mit Ausnahme der wenigen Fälle der bundeseigenen Verwaltung besitzt

-
- 1) Drews schuf diese Begriffe 1919 und in der preußischen Verfassung vom 30.11.1920 sind sie in Art. 72 definiert: "die ihnen (nämlich den Gemeinden und ihren Organen, Anmerkung des Verfassers) obliegenden oder freiwillig von ihnen übernommenen eigenen Angelegenheiten (Selbstverwaltungsangelegenheiten)" und (als ausführendes Organ des Staates, Anmerkung des Verfassers) "die ihnen übertragenen staatlichen Angelegenheiten (Auftragsangelegenheiten)"; zitiert nach Loy, a.a.O. S. 25 ff.
- 2) Drei Hauptfälle lassen sich unterscheiden: 1. Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus (Art. 83, 84 GG). Sie sind dann in Behördenorganisation und Verwaltungsverfahren frei; es besteht nur ein Aufsichtsrecht der Bundesregierung (Rechtsaufsicht). Allgemeine Verwaltungsvorschriften kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrats erlassen. 2. Die Länder führen Bundesgesetze im Auftrag des Bundes aus (Art. 85 GG). Der Bund hat hier ein Weisungsrecht (Sachaufsicht). 3. Bundeseigene Verwaltung (Art. 86-90 GG), d.h. Bundesvollzug von Bundesgesetzen. Für das oben angedeutete Problem ist eine weitere Art Landesvollzug von Landesgesetzen

der Bund keinen eigenen Mittel- und Unterbau der Verwaltung. Den Vollzug in diesen Stufen sollen die Länder besorgen. Somit sind auf dem Umweg über die Länder die Gemeinden mit der Ausführung von Bundesgesetzen neben den Landesgesetzen und ihren autonomen Satzungen betraut. Der unmittelbaren Staatsverwaltung, der Behördenorganisation des Staates, steht die mittelbare Staatsverwaltung gegenüber, die nach Forsthoff "die von selbständigen, d.h. rechtsfähigen Trägern wahrgenommene Verwaltung staatlicher Aufgaben" ist.¹⁾ Sie ist dezentralisierte Verwaltung. Kommunale Selbstverwaltung und mittelbare Staatsverwaltung decken sich weitgehend²⁾, nur betont der erste Begriff das Eigenleben, die Selbständigkeit und Selbstverantwortung der Gemeinden in ihren örtlichen Angelegenheiten, während mittelbare Staatsverwaltung auf die Abhängigkeit, d.h. Aufsicht, vom Staate hinweist. Das eine schließt das andere nicht aus (Forsthoff). Ferner wird unter Selbstverwaltung schlechthin, im allgemeinen der materielle Funktionsbereich, die gemeindliche Aufgabenfülle, verstanden, dagegen schließt die mittelbare Staatsverwaltung den organisatorischen Aufbau mit ein. Die leichte Differenzierung beider Begriffe tritt deutlich auf in Publikationen der kommunalen Spitzenverbände³⁾, in denen die Worte "mittelbare Staatsverwaltung" genauso unbeliebt sind wie "staatliche Auftragsangelegenheiten", die man euphemistisch "Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Wei-

(Art. 30 GG) bedeutungslos. Das Verhältnis von Rechtsetzung und Vollzug zwischen Staat, d.h. Länder und Gemeinden, ist ähnlich gestaltet. Vergl. dazu Alfred Dregger, Probleme der Auftragsverwaltung, Städtetag 1955, S. 190 ff. Ferner Maunz, a.a.O. S. 159 ff.; Laforet, Verwaltung und Ausführung der Gesetze nach dem Bonner GG, DÖV 1950, S. 221 ff.

- 1) Forsthoff, a.a.O. S. 391
- 2) So auch Forsthoff, a.a.O. S. 397
- 3) Die Kommunen besitzen in ihren Spitzenverbänden einen eigenen Machtapparat, den Werner Weber die wirksamste und verlässlichste Verteidigungsbastion der kommunalen Selbstverwaltung nennt, wegen der fachlichen Überlegenheit seiner Funktionäre, wegen den politischen Verbindungen und Querverbindungen und wegen seines Einflusses auf die Meinungsbildung. In der deutschen Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände sind der Deutsche Städtetag (der zugleich federführend ist), der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtebund und der Deutsche Gemeindetag zusammengeschlossen. Die einzelnen Verbände sind wiederum regional gegliedert.

sung" zu nennen wünscht.¹⁾ Die unterschiedliche Terminologie: Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben mit verstärktem Weisungsrecht ist aber praktisch von geringer Bedeutung. Sie wirkt sich lediglich in einem größeren Ermessensspielraum der Gemeinden beim Vollzug aus. Der Gegensatz von mittelbarer und unmittelbarer Staatsverwaltung wird davon nicht berührt, da das Charakteristikum der unmittelbaren Staats- oder Auftragsverwaltung die Weisungsbefugnis, die Dienstleitung des Staates ist. Bei Auftragsangelegenheiten bedient sich der Staat der selbständigen Verwaltungseinheiten, spricht Gemeinden, um unmittelbar staatliche Verwaltungsfunktionen ausführen zu lassen. Die sonst selbständigen Verwaltungsträger werden im übertragenen Wirkungskreis zur Staatsinstanz, sie unterstehen nicht mehr der bloßen Aufsicht, sondern der Weisung des Staates, in dessen Namen sie tätig werden.²⁾

1) Am 3.7.1948 trafen sich in Weinheim Vertreter der Landesregierungen und der kommunalen Spitzenverbände unter dem Vorsitz von Ernst Böhme, um unter der These "Rechtseinheit durch freiwillige Rechtsgleichheit" einen Gemeinschaftsentwurf für eine Gemeindeordnung auszuarbeiten (sog. Weinheimer Entwurf). Bekanntlich ist der Bund zum Erlass einer Deutschen GO nicht ermächtigt. Die Kommunalpolitiker stellten fest, daß der Begriff Selbstverwaltung nur die eigenen Aufgaben (Pflicht- und freiwillige Aufgaben) umfasse. Sie traten für eine Abschaffung der staatlichen Auftragsangelegenheiten ein. Letztere sollen zu Pflichtaufgaben mit verstärktem Weisungsrecht werden. Vergl. darüber Ernst Böhme, Rechtsvereinigung im Gemeinderecht, Städtetag 1948, S. 42 ff. und Karl Zuhorn, Reform oder Kopie, DÖV 1949, S. 49 ff.

2) Vergl. hierzu besonders Forsthoff, a.a.O. § 24 Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre Gliederung S. 390 ff und die dort angeführte Literatur.

II. Entwicklung und Wandlung der kommunalen Selbstverwaltung¹⁾

1. Die Entstehung der modernen kommunalen Selbstverwaltung

Die moderne kommunale Selbstverwaltung beginnt nach Überwiegender Ansicht mit der preußischen Städteordnung von 1808, die nach ihrem Schöpfer den Namen Steinsche Städteordnung trägt, obwohl neben dem preußischen Reformminister, dem Freiherrn vom Stein, auch seine vielfach liberaleren Mitarbeiter zum Gelingen des Werks ihren Teil beitrugen. Die herrschende Meinung, daß mit der Stein-Hardenbergschen Reform die moderne kommunale Selbstverwaltung ins Leben trat, blieb nicht unwidersprochen.²⁾ Es wird darauf hingewiesen, daß der Selbstverwaltungsgedanke altes deutsches Rechtsgut sei und die Steinsche Städteordnung keine "Geburtsurkunde neuzeitlichen kommunalen Lebens" (zitiert nach Steimle). Der Streit hängt eng zusammen mit den verschiedenen Vorstellungen über den Staatsbegriff und mit den Meinungsverschiedenheiten, ob die Gemeinden älter seien als der Staat und ob die Gemeinde früher ein öffentlich-rechtlicher oder ein privatrechtlicher Verband war. (Vergl. hierzu die Werke von Gierke). Auf die Kontroverse ist hier nicht näher einzugehen. Wir schließen uns der Überwiegenden Auffassung an: von moderner Kommunalverwaltung könne man erst seit Stein sprechen.³⁾ Desgleichen ist die Vorstaatlichkeit der Gemeinden abzulehnen. Art. 11, Abs. 2 Satz 1 der Bayerischen Verfassung: "Die Gemeinden sind ursprüngliche Körperschaften des öffentlichen Rechts" hat nur die Bedeutung eines Programmsatzes. Wir stimmen darin Meinolt zu: "De facto wenn auch nicht de jure bestand die öffentliche Selbstverwaltung, z.B. in der Form der Gemeinden, vielleicht schon vor dem Staat. Dieser hat sie also nicht geschaffen, sondern ihr nur die genaue rechtliche Stellung ihm gegenüber zugewiesen, die sich vor allem in einem gewissen Maß von

-
- 1) Vergl. zu diesem Abschnitt bes. Heinrich Heffter, Die Städte im Wandel der neueren deutschen Geschichte, Städtetag 1955, S. 235 ff.; Derselbe, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jh., Geschichte der Ideen und Institutionen, Stuttgart, 1950; Werner Weber, Wandlungen der Kommunalverwaltung, DÖV 1948, S. 19 ff.; Ulrich Scheuner, Bürgerfreiheit und Bürgersinn in den deutschen Städten, Städtetag 1954, S. 329 ff.; Steimle a.a.O.; Gustav Giere, Neue Formen der Selbstverwaltung, Städtetag 1949, S. 1 ff.
- 2) Vergl. Steinbach-Becker, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Bonn 1932.
- 3) So auch Forsthoff, a.a.O., Maunz, a.a.O.

Aufsicht auswirkt".¹⁾ Im prinzipiellen Meinungsstreit wurde auch erörtert, ob den Selbstverwaltungskörpern ein eigener Aufgabenkreis zustehe, oder ob ihre Funktionen alle im weiteren Sinne dem Staate zuzurechnen seien (Forsthoff, a.a.O. S. 394 f).

Steins Hauptanliegen war, die Selbstverwaltung im politischen Sinne zum Leben zu erwecken, den Bürgersinn zu aktivieren und die politischen Kräfte, die in der bürgerlichen Gesellschaft schlummerten, für den Wiederaufbau des preußischen absolutistischen Obrigkeitsstaates zu nutzen. Er wollte das bürgerliche Element mit dem Staate verbinden. Die Bürger sollten sich für die öffentlichen Angelegenheiten interessieren "über die Stadt- und Landgemeinden, über die Kreise und Provinzen hinauf bis zu einer gesamtstaatlichen Volksvertretung". Das war sein weittragender Selbstverwaltungsgedanke. Stein erollte in der kommunalen Selbstverwaltung die staatspolitische Gestaltungsfähigkeit und Bedeutung dieser demokratischen Institution. Zwei Parallelen sind hierzu bemerkenswert: einmal die Bestrebungen (und die Tatsache) nach dem ersten und zweiten Weltkrieg, das zusammengebrochene Staatswesen mit Hilfe der Selbstverwaltung der Gemeinden wieder zu errichten, und zum andern der Plan eines dezentralisierten Gemeinwesens, wie ihn Hugo Preuß entwarf, der zusammen mit Max Weber und anderen mit der Ausarbeitung der neuen Reichsverfassung nach dem ersten Weltkrieg beauftragt worden war. Preuß wollte die öffentliche Verwaltung im größten Ausmaß kommunalisieren. Er war einer der eifrigsten Verfechter der kommunalen Selbstverwaltung. Steins Vorhaben, dem preußischen Staate zu nutzen, ihm wieder Kraft zu spenden, scheiterte durch den Wiener Kongreß; die Reformbestrebungen von Preuß ließen sich nicht verwirklichen. Als Fragment des großartigen Programms Steins blieb die kommunale Selbstverwaltung. Hingegen glückte der Wiederaufbau des Staates nach den beiden Weltkriegen, wobei 1945 eine ungleich schwierigere Aufgabe zu lösen war als 1918.

2. Wandlungen der kommunalen Selbstverwaltung

Die 150 Jahre, die zwischen der Steinschen Städteordnung und der Konzeption der Selbstverwaltung in den Kommunalverfassungen der Gegenwart liegen, sind am Inhalt und am Umfang der kommunalen Selbstverwaltung nicht spurlos vorüber-

1) Meinzolt, Deutsches Verwaltungsrecht (Allg. Teil) München 1948, S. 29;

"Die Gemeinde ist eingebettet in den Staat". a.a.O. Bes.Teil 1951, S. 22

2) Freiherr vom Stein, zitiert nach Heffter, Städtetag 1955, S. 235 ff.

gegangen. Die politischen, soziologischen und wirtschaftlichen Verhältnisse haben sich im Laufe der Zeit und vor allem unter den Einwirkungen zweier verheerender Kriege bisher unbekannten Ausmaßes entscheidend verändert. Der zweimalige Zusammenbruch des deutschen Staates und der Wirtschaft, Kriegsfolgen und Kriegsteuern, bedingten eine Ausdehnung der Staatstätigkeit, des Interventionismus, und damit eine Zunahme des öffentlichen Bedarfs.

Steins Reform konnte sich auf ein gefestigtes Bürgertum stützen. Die Honorationen einer "großen" Stadt von 10.000 Einwohnern¹⁾ waren wirtschaftlich gesichert und unabhängig und hatten genug Muße, sich der ehrenamtlichen Tätigkeit in der Gemeinde zu widmen. Jedoch entstand ein unerwünschter Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft auf diese Weise, da das Bürgertum "die gemeindliche Selbstverwaltung als ihre zukommende Organisationsform" betrachtete und sie gegen den Staat ausspielte (Forsthoff). Die Gemeindeverwaltung sollte nicht staatliche sondern gesellschaftliche Verwaltung sein. Der Dualismus Gesellschaft und Staat wurde identisch mit dem Gegensatzpaar Selbstverwaltung und Staatsverwaltung. Die kommunale Selbstverwaltung rückte als dezentralisierte Verwaltung neben die überkommene, streng zentralistische Staatsverwaltung. Durch diese Gegenüberstellung erhielt die Selbstverwaltung der Gemeinden ihre Wesenszüge.

Heute gibt es jedoch den wohlbehüteten und fundierten dritten Stand, das Bürgertum, nicht mehr als ausschließlichen Träger der gemeindlichen Selbstverwaltung. Das Anschwellen der Bevölkerungsziffer, das Wachstum der Städte und Gemeinden, die Zunahme der industriellen Produktion und die Umschichtungen und Verwerfungen im Sozialgefüge, dazu noch die Ausbildung eines gleichen allgemeinen Wahlrechts schufen eine andere Trägerschaft der Selbstverwaltung der Kommunen. War diese zuerst getragen worden von einem Besitzbürgertum, das die Selbstverwaltung unpolitisch gestaltete, so wurde sie jetzt politisiert. Der vierte Stand trat in den Vordergrund. Die sog. klassische Selbstverwaltung war also in ihren soziologischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen zeitgebunden in ihrem materiellen Umfang und in ihrem Verhältnis dem Staate gegenüber.

Als die kommunale Selbstverwaltung ins Leben gerufen wurde, herrschte der Liberalismus und man erwartete vom Staat, daß er die Wirtschaft sich selbst überlasse und er nur die Polizeiaufgaben wahrnehme und höchstens in beschei-

1) In der Steinschen Städteordnung von 1808 wurden Städte mit über 10 000 Einwohnern als Großstädte bezeichnet.

denem Umfange Produktionsvoraussetzungen für die Wirtschaft schaffe. Dementsprechend war auch die gemeindliche Selbstverwaltung keineswegs ein Befehlen des obrigkeitlichen Tätigwerden. Die Hauptaufgabe bestand darin, wirtschaftliche und kulturelle Einrichtungen für die Gemeindebürger zu schaffen und zu unterhalten, wie z.B. Straßen- und Siedlungsbau, Wasserversorgung, Kanalisation usw..

Der erste Weltkrieg, und erst recht der zweite, brachten aber eine ungeheure Flut von Verwaltungsaufgaben für Staat und Gemeinden. Der ausgeprägte Interventionismus und die damit verbundene Zunahme der öffentlichen Wirtschaft gegenüber der privaten, ließen eine Beschränkung der gemeindlichen Betätigung auf Angelegenheiten, die nur örtliche Auswirkung und Tragweite besitzen, illusorisch werden. Die staatlichen Auftragsangelegenheiten nahmen zwangsläufig zu (z.B. im Fürsorgewesen). Eine weitere Folge davon war, daß abgesehen von den soziologischen Veränderungen, die eine ehrenamtliche Tätigkeit in der Gemeindeverwaltung nicht mehr erlaubten, ein spezialisiertes Berufsbeamtentum an die Stelle der Honorationerschicht trat. Die Gefahr der Ausdehnung der Staatsbürokratie auf die Kommunalverwaltung war damit gegeben.

Die Wandlungen der kommunalen Selbstverwaltung in Inhalt und Umfang blieben auch nicht ohne Auswirkungen auf die Kehrseite der "goldnen Münze der Selbstverwaltung": Auf die finanzielle Ausstattung der Gemeinden.

Im Zuge dieser geschilderten Entwicklung ging ein Vorteil der gemeindlichen Selbstverwaltung teilweise verloren: die enge Veroindung zwischen Verwaltenden und Verwalteten in der Gemeinde. Die räumliche Bezogenheit zwischen Bürger und Gemeindebehörde litt unter der zunehmenden Unüberschaubarkeit der wachsenden Städte. Als Hauptbeispiel sei der Gemeindehaushaltsplan genannt, der in den Rathäusern der Städte und Gemeinden zur allgemeinen Einsichtnahme aufliegt. Nur wenige Gemeindebürger machen von diesem Recht Gebrauch, wobei natürlich die Schwierigkeit der Materie und die mangelnde Sachkenntnis ein gut Teil zu dieser Interesselosigkeit beiträgt. Ist es doch sogar für einen Verwaltungsfachmann, der nicht im Haushaltswesen spezialisiert ist, nicht einfach, sich in dem, meist zu einem dicken Band angewachsenen, Haushaltsplan einer Großstadt zurechtzufinden. Die Bemühungen mancher Stadtkämmerer sind zu begrüßen, durch Schaubilder und leicht faßliche Aufgliederungen der wichtigsten Posten des Haushaltsplanes, diesem den Horror eines Buchs mit sieben Siegeln zu nehmen.

Mit der Zunahme der Einwohnerzahl der Städte und dem Schwinden des Besitzbürgertums rückte an dessen Stelle eine Schicht von abhängigen Funktionären und von Interessenvertretern der politischen und wirtschaftlichen Verbände. Die

politischen Gegensätze der großen Parteien wurden in die Gemeindeverwaltung hineingetragen. In diesem Zusammenhang spricht Werner Weber von der Entstehung der "Kommunalrepubliken".

Die Zeitgebundenheit der gemeindlichen Selbstverwaltung nach Steinschem Vorbild und die Wandlungen in ihren Voraussetzungen muß man berücksichtigen, wenn man heute mit dem Begriff Selbstverwaltung operiert. Eine "romantische Restauration" der klassischen Selbstverwaltung ist nicht möglich.

III. Gemeindliche Selbstverwaltung nach dem Bonner Grundgesetz und nach der Bayerischen Verfassung

1. Formelles Selbstverwaltungsrecht im Grundgesetz¹⁾

Kommunale Selbstverwaltung im formellen Sinn bedeutet das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden, wie es in den in besonderer Form zustande gekommenen Gesetzen verankert ist, die nur unter bestimmten Voraussetzungen, z.B. mit qualifizierter Mehrheit, geändert werden können. Eine erhöhte Beständigkeit des Gesetzes wird auf diese Weise garantiert. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden im materiellen Sinn umfaßt dagegen die Gesamtheit aller Rechtsnormen, welche die gemeindliche Selbstbetätigung regeln. Der Wirtschaftswissenschaftler kennt zwar diese juristischen Definitionen auch, aber für ihn ist es vorteilhafter, wenn er unter "formell" alle Rechtsnormen versteht - gleichgültig, ob förmliche Gesetze oder Rechtsverordnungen - die einen bestimmten Tatbestand regeln. Mit anderen Worten: formell bedeutet für ihn die rechtliche Seite eines wirtschaftlichen Phänomens. Mit "materiell" bezeichnet er dagegen die Realität, die konkreten Dinge, und seiner Provenienz

1) Vergl. Maunz, a.a.O. "GG und Landesbereich" S. 131 ff. und "Bund und kommunale Körperschaften" S. 138 ff.; Friedrich Wolff, Die Gemeinden im GG, Städtetag 1949, S. 163 ff.; Walter Genzer, Was bedeutet der Artikel 28?, Städtetag 1950, S. 314 ff.; Werner Weber, Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953, S. 31 ff.; Wernicke, im Bonner Kommentar Art. 28; von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, Berlin und Frankfurt 1953, Art. 28

entsprechend, besonders die wirtschaftliche Wirklichkeit. Diese Unterscheidung soll, wie aus dem Untertitel der Arbeit hervorgeht, der Untersuchung zugrundegelegt werden.

In Art. 28 GG hat der Verfassungsgesetzgeber - gemäß dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland - den Ländern zwei Auflagen gemacht, deren Erfüllung der Bund gewährleisten muß:

1. In den Gemeinden muß eine Volksvertretung bestehen, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 in Verb. mit Abs. 3)
2. Den Gemeinden muß das Selbstverwaltungsrecht zustehen (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 in Verb. mit Abs. 3).

Auf die erste Auflage, die innere Kommunalverfassung, ist hier nicht einzugehen; die zweite stellt aber den Ausgangspunkt dar für die Fragestellung: Steht die kommunale Selbstverwaltung nur auf dem Papier oder kann sie sich, auf eine starke Gemeindefinanzwirtschaft gestützt, auch kraftvoll entfalten?

Artikel 28 Abs. 2 im II. Abschnitt "Der Bund und die Länder" des GG. lautet:

"Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung".

Wie schon in Art. 127 der Weimarer Verfassung¹⁾ wird das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen als solches im GG gesucht. Dort war aber Art. 127 als eine selbständige Norm unter den Grundrechten aufgeführt, eine Legaldefinition wurde nicht gegeben und zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht unterschieden.²⁾

Anders als in Art. 127 WV, der in der reinen Aussageform gefaßt war ("Die Gemeinden ... haben das Recht ...") drückt Art. 28 Abs. 2 Satz 1 "nur" eine

-
- 1) Art. 127 WV lautet: "Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken des Gesetzes".
 - 2) Die Gemeindeverbände werden in dieser Untersuchung ausgeklammert, obwohl ihre Selbstverwaltung formell und materiell etwas anders gestaltet ist. Die grundlegendere Bedeutung kommt aber den gemeindlichen Selbstverwaltung zu.

Gewährleistung aus ("... muß ... gewährleistet sein ..."). Diese Normativbestimmung läßt deutlich den Adressaten erkennen: die verfassungsmäßigen Ordnungen in den Ländern. Der Grundsatz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist aber auch für den Bund selbst verbindlich, z.B. auf dem Gebiete des Finanzwesens (v. Mangoldt, Wernicke). Da im GG der zweistufige Aufbau der Bundesrepublik erstrebt wurde, konnte es sich in Art. 28 GG nur um eine Rahmenvorschrift handeln, da die Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiete des Kommunalwesens im Prinzip den Ländern zusteht. In diesem Rahmen ist eine institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gegeben. Maunz versteht unter einer institutionellen Garantie "Aussprüche in Verfassungsvorschriften, die auf eine Gewährleistung bestimmter Einrichtungen, nicht auf eine Gewährung individueller Rechte abzielen".¹⁾ Sie garantieren die Einrichtungen in der Weise, daß sie diese als solche in der Verfassung verankern, ohne sie in allen Einzelheiten ihres Inhalts festzulegen (Anschütz). Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden im Grundgesetz ist folglich kein Grundrecht und begründet keine subjektiven Rechte dieser öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft. Die Gemeinden haben nach Art. 28 Abs. 2 GG einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts gegen die Länder (und gegen den Bund) und nach Abs. 3 auf nachhaltige Sicherung dieses Rechts, falls die Länder (oder der Bund selbst) es in seinem Wesensgehalt beeinträchtigen. Die Selbstverwaltung als Institution kann daher weder durch einfache Bundesgesetze noch durch Landesgesetze beseitigt werden. Sie hat nicht nur programmatische Wirkung, sondern stellt einen Rechtsgrundsatz dar. Der rechtliche Bestand der Gemeinde als "originäre öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft" wird jedoch im Art. 28 GG nicht garantiert.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 enthält Inhalt, Umfang und die Art der Ausübung des Selbstverwaltungsrechts "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung und im Rahmen der Gesetze zu regeln". Der Wortlaut dieser Rechtsnorm ist nicht mit der nötigen Klarheit abgefaßt und veranlaßte einen ausgiebigen Meinungsstreit.²⁾

Zwei Fragen waren zu klären:

1. Was bedeutet "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener

1) Maunz, a.a.O. S. 78

2) Vergl. Hans Rollwagen, Staatsaufsicht und Selbstverwaltung, Städtetag 1949, S. 165 ff.; Klatt, Der Bayer. Bürgermeister, 1950, S. 99; Wernicke, a.a.O. Art. 28, Neuhoff, Kommunale Selbstverwaltung und Bonner GG, DÖV 1952, S. 259 ff.

Verantwortung¹⁾

2. Was bedeutet "im Rahmen der Gesetze" und beziehen sich diese Worte auf das Satzende oder auf den vorhergehenden Satzteil?

Je nach der Beantwortung dieser Fragen, d.h. je nach der Auslegung des Verfassungstextes, hing dann ab, ob es in Zukunft noch einen übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde und staatliche Sonderbehörden auf der Ortsstufe geben könne. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit beider Institutionen hat nicht nur Bedeutung für die Struktur der Kommunalverfassung und -verwaltung, sondern auch für die gemeindliche Finanzwirtschaft.

Zu 1: "In eigener Verantwortung" heißt, daß die Gemeinden in Selbstverwaltungsangelegenheiten zu eigener Willensbildung befugt sind. Auftragsangelegenheiten stellen aber einen ausgegliederten Teil der Staatsverwaltung dar, bei denen den Gemeinden aus Zweckmäßigkeitsgründen der Vollzug übertragen wurde. Besonders die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände legten die Worte "a l l e Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" allzu wörtlich, d.h. zu weit, aus. Der Begriff der "Universalität" oder "Allzuständigkeit" des gemeindlichen Wirkungskreises, wie er von der institutionellen Garantie erfaßt wird, stellt aber "nur" eine gesetzliche Vermutung zu Gunsten der gemeindlichen Zuständigkeit auf.

Zu 2: a) Bezieht man die Worte "im Rahmen der Gesetze" auf den Satzanfang, so heißt das, daß der Gesetzgeber den Begriff der Selbstverwaltung und damit auch den Kreis der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft weiter oder enger fassen kann in seiner materiellen Ausgestaltung. Der Landesgesetzgeber wird ermächtigt, den Gemeinden staatliche Verwaltungsaufgaben als übertragene Angelegenheiten zuzuweisen oder zu entziehen und Sonderbehörden für die Lokalverwaltung zu errichten, wenn die Rechtseinheit eine Einheitlichkeit der Verwaltung erfordert (Maunz, a.a.O. S. 139). Der Umfang der gemeindlichen Selbstverwaltung kann auf diese Weise im Rahmen der institutionellen Garantie eingeschränkt werden.

Diese Deutung entspricht dem - schon in Herrenchiemsee vertretenen - Standpunkt der Länder (Laforet) und wird mit beachtlichen Argumenten von Schäfer und Mithling¹⁾ vertreten. Die Begründung dieser Auslegung stützt sich haupt-

1) Vergl. Mithling, Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, DÖV 1951, S. 33, S. 169; Schäfer, Die Verfassungsheschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände, ebenda, S. 572; Kollmann, Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, ebenda, S. 145 ff.; Wernicke, a.a.O. Art.28

sächlich auf:

1. die föderative Struktur der Bundesrepublik, die Eingriffe des Bundes in die Rechte der Länder nur in Form einer institutionellen Garantie erlaube.
2. auf die Entstehungsgeschichte des Bonner GG, aus der hervorgehe, daß nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers Art. 28 nur eine institutionelle Garantie darstellen solle.

b) Hält man jedoch die Worte "im Rahmen der Gesetze" für zum Satzende gehörig, so beträfe das lediglich die Art der Ausübung des Selbstverwaltungsrechts im Sinne der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. In Verbindung mit Punkt 1 (alle Angelegenheiten ...) wäre demnach kein Platz mehr für den übertragenen Wirkungskreis und für staatliche Sonderbehörden (wie z.B. Finanzamt, Eichamt, Gesundheitsamt) in der Gemeinde.¹⁾ Diese Deutung kommt besonders den kommunalen Spitzenverbänden sehr gelegen.

Man kann heute den Streit um die logische Wortfolge²⁾ als beendet betrachten, da sich sowohl Wissenschaft als auch Rechtsprechung für die Auslegung entschieden haben, daß Art. 28 Abs. 2 GG eine institutionelle Garantie darstelle und den Bestand der Selbstverwaltung der Gemeinden nur seinem Wesensgehalt nach sichere. Die Zuweisung und Entziehung von staatlichen Aufgaben,³⁾ die die Gemeinden zu vollziehen haben, kann durch Gesetz geregelt werden. Mit Maunz kann man zusammenfassend sagen, daß durch die institutionelle Garantie weder jeder Gemeinde ein individuelles Recht auf Bestand oder gebietliche Unversehrtheit eingeräumt noch ausgeschlossen wird, diese oder jene Aufgabe durch Gesetz einer Gemeinde wegzunehmen oder zuzuteilen, die sie vorher gehabt oder nicht gehabt hat. Ein völliger Entzug der kommunalen Selbstverwaltung oder eine Beschränkung, die sie in ihrem Wesensgehalt antastet,

und Mangoldt, a.a.O. Art. 28; ferner Maunz: "Selbstverwaltung ist aber kein vorstaatlicher Begriff, sein Inhalt und seine Schranken im einzelnen müssen vielmehr aus staatlichen Gesetzen entnommen werden". a.a.O. S. 139

- 1) Vergl. die angeführten Aufsätze von Neuhoff und Klatt. Neuhoff begründete seine Auffassung mit der sprachlichen Logik der Wortfolge und mit dem konkreten dreistufigen Aufbau der Bundesrepublik.
- 2) Vergl. das Urteil vom 20.3.1952 des BVerfG, NJW 1952, S. 577
- 3) Vergl. Wilhelm Laforet: "Dem Landesgesetz ist unverwährt, anzuordnen, daß bestimmte Aufgaben nach Weisung der übergeordneten Staatsbehörde zu erfüllen sind. Das Ländergesetz kann also bestimmte Aufgaben als Auftragsangelegenheiten gestalten". Verwaltung und Ausführung im Bonner GG, DÖV 1949, S. 222

ist ausgeschlossen (Maunz, a.a.O. S. 78).¹⁾

2. Die Rechtsstellung der Gemeinden in der Bayerischen Verfassung²⁾
und in der Bayerischen Gemeindeordnung

Wie wir gesehen haben, bildete der Verfassungsgesetzgeber in Art. 28 GG ein Garantiesystem der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Zusicherung wird nun von allen Landesverfassungen erneut gegeben. Meistens sind sie "gesprächiger" (W. Weber) als das Grundgesetz und bringen - von Land zu Land verschiedenen - Einzelheiten und Beschränkungen, die sich jedoch alle im Rahmen der institutionellen Garantie des Art. 28 GG halten und damit nicht gegen das Grundgesetz verstoßen. Sie füllen die Normativbestimmung des Art. 28 Abs. 2 GG aus. Von den Sicherungsklauseln in den Länderverfassungen, die zum Teil ganz verschieden lauten und weiter oder enger, kommunalfreundlicher oder staatshöriger gefaßt sind, seien hier nur die Bayerische Verfassung vom 2. Dezember 1946 herausgegriffen und die einschlägigen Bestimmungen des Kommu-

1) Vergl. hierzu aus den Gründen des Urteils vom 21.8.1954 des VGH von Nordrhein-Westfalen: "Der Sinn dieser Garantie (nämlich Art. 28 GG, Anm. des Verf.) geht dahin, daß die essentialia des Begriffs der Selbstverwaltung immer gewährleistet sind, während die accidentalia gesetzlicher Regelung vorbehalten bleiben". Geschützt ist hiernach der wechselnde Bestand der Selbstverwaltung, wie er sich nach der historischen Entwicklung darstelle. Weiter aus den Gründen: "Die Selbstverwaltung begreift nach ihrem inneren Sinn und der historischen Entwicklung in Deutschland eine Beteiligung des Staates im Wege der Kommunalaufsicht und daneben auch durch organisatorische staatliche Mitwirkung bei gemeindlichen Akten in sich, wie es z.B. zum Ausdruck kommt bei der Genehmigung von Satzungen, Haushaltsplänen oder Anleihen und der Zustimmung bei Ernennungen. Der Sinn dieser Maßnahmen geht dahin, das Wohl der Gemeinden durch 'verständige' Mittel in Einklang zu halten mit dem bonum commune". Zitiert nach Städtetag, 1956, S. 525.

2) Vergl. dazu Nawiasky-Leusser, Handkommentar zur Bayerischen Verfassung, München 1948; Karl Helmreich, Bayerische Gemeindeordnung, München 1954; Erich Bohley, Die Behandlung der Gemeinden im GG und in der Bay. Verf., in Der Bayer. Bürgermeister 1949, S. 265, 1950, S. 5; Klatt, Die Gemeinden in GG und in der Bay. Verf., ebenda 1950, S. 99; Masson, Das neue bayerische Gemeinderecht, DVBl 1952, S. 298

nalverfassungsgesetzes, der Bayerischen Gemeindeordnung vom 25. Januar 1952. Letztere steht im Rang dem Verfassungsrecht nach.

Die Verfassung des Freistaates Bayern befaßt sich eingehend mit den Gemeinden in den Artikeln 11, 12 und 83.¹⁾ Nach Art. 11 Abs. 4 Bay. Verf. dient die Selbstverwaltung der Gemeinden dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben. Im Zusammenhang mit Art. 11 Abs. 1 und Abs. 5 Bay. Verf. ist hier der Begriff der Selbstverwaltung im politischen Sinn niedergelegt.

In Art. 11 Abs. 2 Satz 1 Bay. Verf. werden die Gemeinden als ursprüngliche Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet. Dieses Bekenntnis zu einer angreifbaren Theorie ist ihrem Charakter nach eine historische und der naturrechtlichen Auffassung²⁾ entspringende Reminiszenz ohne besondere materiell-rechtliche Auswirkung. Die eher programmatische Äußerung wird im folgenden Satz des Absatzes 2 und in Absatz 3 schon widerlegt. Die Gemeinden haben nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 Bay. Verf. das Recht, "ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten". Das Recht zum Erlaß allgemeiner Satzungen und zur Vornahme konkreter Verwaltungsakte wird nebeneinander erwähnt. Die "originären" Gebietskörperschaften finden in der staatlichen Rechtsordnung ihre Schranken. Diese Definition in Abs. 2 Satz 2 des Art. 11 der Verfassung und besonders des Art. 1 der Bayer. GO gleichen in Wortlaut und Wesensgehalt dem Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unter allen landesverfassungsmäßigen Selbstverwaltungsklauseln am meisten.

Die Bayerische Verfassung gewährleistet - wie das Grundgesetz - die Allzuständigkeit der Gemeinde in örtlichen Angelegenheiten. Sie hält jedoch an der herkömmlichen Trennung des gemeindlichen Wirkungskreises in einen eigenen und einen übertragenen Wirkungskreis fest (Art. 11 Abs. 2 und 3, Art. 83 Bay. Verf.). Die Frage der Behandlung der staatlichen Auftragsangelegenheiten, die im GG selbst nicht aufgeworfen wurde, taucht hier wieder auf und zugleich³⁾ auch der Streit um die Vereinbarkeit dieser Institution mit dem Grundgesetz.

-
- 1) Die Gemeinden werden natürlich noch in anderen Artikeln erwähnt, jedoch sind diese nicht von derart grundlegender Bedeutung.
 - 2) Vergl. hierzu Nawiascky-Leusser "Viele Gemeinden haben zwar vor dem Staat bestanden, jüngere Gemeinden sind aber auf Staatsinitiative entstanden. Heute sind die Gemeinden in jeder Hinsicht dem staatlichen Recht unterworfen in Entstehung, Weiterbestand, Aufhebung, Rechten und Pflichten". a.a.O. S. 51, S. 86; Ferner Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1953, S. 53
 - 3) Bohley behauptet, Klatt verneint die Vereinbarkeit in den angeführten Aufsätzen

Wie oben ausgeführt widerspricht aber die Unterscheidung in eigene und Auftragsangelegenheiten nicht der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung. Nach der Entstehungsgeschichte des Art. 28, nach der herrschenden Meinung der Wissenschaft und der verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Judikatur gehört der Dualismus zum Wesen der deutschen Selbstverwaltung. Wir finden die staatlichen Auftragsangelegenheiten in allen Länderverfassungen, auch wenn der Ausdruck ängstlich vermieden wird, wie z.B. in § 3 der GO von Nordrhein-Westfalen vom 28.Okt.1952, der anstatt von staatlichen Auftragsangelegenheiten von "weisungsgebundenen Pflichtaufgaben" spricht. Diese Umetikettierung ist aber materiellrechtlich bedeutungslos. Alle Länderverfassungen machen jedoch eine Übertragung von staatlichen Aufgaben von einer Auferlegung in Gesetzesform abhängig. In Bayern muß es sich hier (Art. 11 Abs. 3 Bay. Verf.) sogar um ein Gesetz im formellen Sinn handeln¹⁾ - eine Verordnung oder eine Verwaltungsanordnung genügt nicht -, während in Hessen z.B. nach Art. 137 Abs. 4 nur eine Rechtsverordnung erforderlich ist.

In Artikel 6 Bayer. GO heißt es: "(1) Den Gemeinden steht in ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben zu, Ausnahmen bedürfen eines Gesetzes. (2) Die Gemeindeaufgaben sind eigene oder übertragene Angelegenheiten". Die Trennung in einen eigenen (Artikel 83 Abs. 1 Bay. Verf.) und in einen übertragenen Wirkungskreis (Art. 11 Abs. 3 Bay. Verf.) wird hier nur wiederholt. Artikel 83 Abs. 1 gibt einen nicht erschöpfenden²⁾ Katalog der eigenen Angelegenheiten. Die Auftragsangelegenheiten haben die Gemeinden "im Namen des Staates" zu erfüllen.³⁾ Weder Art. 11 Abs. 3 u. Art. 83 Abs. 1 Bay. Verf. noch die Art. 6, 7 und 8 der Bayerischen GO bringen eine scharfe Grenzziehung zwischen eigenen und übertragenen Aufgaben und bei ersteren wiederum zwischen den freiwilligen und den sog. Pflichtaufgaben. Die Pflichtaufgaben, die die Gemeinden als eigene Angelegenheiten durchzuführen haben, sind mit diesen nicht kongruent, mit anderen Worten: die Enumeration in Art. 83 Abs. 1 Bay. Verf. bezieht sich nicht auf die Pflichtaufgaben und gibt auch kein Kriterium dafür.

Sie werden teils in der Bayer. GO (z.B. in Art. 122 Abs. 2, Herstellung und

1) So Helmreich, Bayer. GO, Art. 8 Anm. 2

2) Dies geht hervor aus den Worten: "in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden fallen insbesondere ..."

3) Man kann auch hier von Selbstverwaltung sprechen, da die Gemeinden durch ihre eigenen Organe handeln beim Vollzug der Auftragsangelegenheiten. So Nawiasky-Leusser, a.a.O. Erläut. zu Art. 11

Unterhaltung der Gemeindewege, Bestattungswesen) aufgeführt, teils in eigenen Gesetzen. Eine Aufzählung wie in der Bayer. GO von 1927 fand nicht statt. Auch in Art. 57 (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises) und in Art. 58 (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises) Bayer. GO ist keine Abgrenzung vorgenommen.

Die eigenen Angelegenheiten können nun freiwillig übernommen oder als Pflicht den Gemeinden auferlegt sein. Als Kriterium ist, wie bei der Trennung in eigenen und übertragenen Wirkungskreis, die Staatsaufsicht (Art. 83 Abs. 4 Satz 1 Bay. Verf.) heranzuziehen.

Danach kann man definieren:

1. Freiwillige Aufgaben der Gemeinden im Rahmen ihres eigenen Wirkungskreises sind solche, bei denen der Staat nur die bloße Rechtsaufsicht ausübt (Art. 83 Abs. 4 Satz 2 Bay. Verf., Art. 7 Abs. 2 und Art. 109 Abs. 1 Bayer. GO). Das Ob überhaupt und das Wie sind frei. Die Gemeinden sind nur an die allgemeinen gesetzlichen Vorschriften gebunden. Allerdings können freiwillige Aufgaben nur in den Grenzen der Leistungsfähigkeit der Gemeinden übernommen werden, d.h. die Durchführung der Pflichtaufgaben darf dadurch nicht in Frage gestellt sein. Keine Pflichtaufgaben sind z.B.: die Unterhaltung und Reinhaltung der Straßen, die Herstellung und Unterhaltung von Anlagen zur Trinkwasserversorgung und zur Beseitigung von Abwässern usw. (Helmreich Bayer. GO, Art. 57 Anm. 2).
2. Pflichtaufgaben im Rahmen des eigenen Wirkungskreises sind solche Aufgaben der Gemeinden, bei denen der Staat Rechtsaufsicht und Pflichtaufsicht ausübt, d.h. er sieht darauf, daß die Aufgaben den gesetzlichen Vorschriften entsprechend und tatsächlich durchgeführt werden. Bei der Ausführung handeln die Gemeinden nach freiem (pflichtgebundenem) Ermessen wie bei Punkt 1. Keine Weisungsbefugnis der Aufsichtsbehörde! (Art. 83 Abs. 4 Satz 2 Bay. Verf., Art. 7 Abs. 2, Art. 109 Abs. 1 Bayer. GO) Beispiel für Pflichtaufgaben: Art. 122 Abs. 2 Bayer. GO.
3. Auftragsangelegenheiten sind staatliche Aufgaben, mit deren Vollzug die Gemeinden betraut sind. Sie müssen diese Aufgaben namens des Staates ausführen. Die staatlichen Aufsichtsbehörden üben Rechts- und Fach- oder Sachaufsicht aus, d.h. sie überwachen die Gesetz- und Zweckmäßigkeit der Durchführung und können Weisungen erteilen. Für freies Ermessen der Gemeinden besteht kein Platz. (Art. 83 Abs. 4 Satz 3 Bayer. Verf., Art. 8 Abs. 2 und Art. 109 Abs. 2 Bayer. GO). Beispiele für Auftragsangelegenheiten: standesamtliche Aufgaben, Vornahme des Sühneversuchs bei Privatklagen usw.

Eine Besonderheit enthält Art. 8 Abs. 3 Bayer. GO, wonach bestimmte Auftragsangelegenheiten gesetzlich den Gemeinden zur "selbständigen Besorgung" übertragen werden können. Ein Weisungsrecht des Staates entfällt dann. Für diese Angelegenheiten ist aber trotzdem die Fachaufsicht zuständig (Helmreich, a.a.O. Art. 8 Anm. 4).

Die verschiedenen Arten der gemeindlichen Aufgabenerfüllung wirken sich auch auf die Finanzwirtschaft, insbes. in der unterschiedlichen Mittelaufbringung der Gemeinden aus.

3. Verfassungs- und verwaltungsgerichtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung

Nach Art. 28 Abs. 3 GG muß der Bund den Gemeinden gewährleisten, daß die Länder (und der Bund selbst) die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht beeinträchtigen und aushöhlen. Dieser Schutz erfolgt auf den verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Wegen. Die verfassungsgerichtliche Sicherung ist von besonderer Wichtigkeit nicht nur für die Sicherung der formellen sondern auch der "materiellen" Selbstverwaltung, d.h. für die finanzielle Fundierung der gemeindlichen Selbstbetätigung.

a) Der verfassungsgerichtliche Schutz

Nach Wernicke¹⁾ ist schon allein durch die verfassungsrechtlich festgelegte Vermutung der Totalität des gemeindlichen Wirkungskreises das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG - wegen seiner immanenten Schranken oft als papierne Vorschrift bezeichnet - in gewissem Maße gesichert. Die Vermutung kann zwar widerlegt werden, aber nur im Wege der Gesetzgebung, die dabei nicht völlig frei, sondern an die institutionelle Garantie gebunden ist. Eine Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden seitens der Länder wird schon hier weitgehend verhindert.

Nach allgemeiner Auffassung ist Art. 19 Abs. 4 GG auch für Verletzungen des Selbstverwaltungsrechts anwendbar, obwohl dieses nicht zu den Grundrechten gehört.²⁾ Art. 19 Abs. 4 spricht nämlich von Rechten und nicht von Grundrechten wie die vorhergehenden Absätze.

Die bedeutsamste Sicherung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts ent-

1) im Bonner Kommentar, Erläut. zu Art. 28 GG

2) So auch Wernicke, a.a.O. Art. 28

hält jedoch § 91 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951. Danach steht den Gemeinden das Recht zu, eine Verfassungsbeschwerde beim BVerfG zu erheben mit der Behauptung, daß ein Bundes- oder Landesgesetz die Vorschrift des Art. 28 GG verletze.¹⁾ Es können also nur Gesetze überprüft werden, die den Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts angeblich einschränken. In der Vorschrift des § 91 BVerfGG tritt ein "Fall der abstrakten Normenkontrolle im Gewande einer Verfassungsbeschwerde" auf²⁾ (Maunz). Ein Anlaß zur Erhebung der Verfassungsbeschwerde wäre z.B. die Beseitigung des verwaltungsgerichtlichen Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung durch ein Gesetz.

Die Vereinbarkeit des § 91 Bundesverfassungsgerichtsgesetz mit dem GG war sehr umstritten. Auf die Kontroverse ist hier nicht näher einzugehen.³⁾ Das BVerfG erklärte in einer Entscheidung vom 20.3.1952 (BVerfGE 1,174) § 91 BVerfGG für rechtsgültig.⁴⁾ Auf Grund des § 91 sind die Gemeinden befugt,

1) Vergl. hierzu Maunz, a.a.O. S. 140, S. 197 f u. S. 200 oben

2) Die abstrakte Normenkontrolle erfolgt, ohne daß der einzelne von einem konkreten Verwaltungsakt betroffen wird, während bei der Verfassungsbeschwerde ein konkreter Verwaltungsakt angefochten wird.

3) Vergl. hierzu Walter Grafe, Die kommunale Selbstverwaltung und das BVerfG, Städtetag 1951, S. 125 ff, derselbe, Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände, DÖV 1952, S. 74 ff; Hans Klüber, Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden, Städtetag 1952, S. 39 ff; Ferner die oben angeführten Aufsätze von Mithling und Kollmann. Die genannten Autoren bejahen die Verfassungsmäßigkeit des § 91 BVerfGG, indem sie sich auf Art. 28 Abs. 3 GG stützen, der das Selbstverwaltungsrecht genauso schützen wolle wie die Grundrechte. Daher müßten auch Art. 19 Abs. 4 und Art. 93 Abs. 2 GG für die Gemeinden gelten. Gegen diese Auffassung vor allem Schäfer, DÖV 1951, S. 572 ff: 1. nach § 90 BVerfGG werden nur Grundrechte durch die Verfassungsbeschwerde geschützt, das Selbstverwaltungsrecht ist aber kein Grundrecht. 2. § 91 BVerfGG sei ein Fall der abstrakten Normenkontrolle, die Aktivlegitimation der Verfassungsorgane dazu ist aber erschöpfend in Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG aufgezählt und die Gemeinden sind nicht darunter.

4) Anlaß zur Verfassungsbeschwerde der Stadt Offenbach war das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 GG fallenden Personen vom 11. Mai 1951, das einen Eingriff in die Personalhoheit (Unterbringung verdrängter Angehöriger des öffentlichen Dienstes) und in die Finanzhoheit (Zahlung von Ausgleichsbeträgen) darstellte, die ja beide Ausfluß des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts sind. Die Verfassungsbeschwerde der Stadt wurde zurückgewiesen.

die Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit einer Norm auch außerhalb des Art. 28 GG zu rügen, wenn diese Norm dem Inhalt nach das verfassungsrechtliche Bild der gemeindlichen Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet ist. In seiner Entscheidung ging das BVerfG auf die grundsätzlichen Probleme der verfassungsrechtlichen Garantie der Selbstverwaltung ein. Es knüpfte dabei an die Entscheidung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich zu Art. 12¹⁾ WV an (Urteil vom 11.12.1929; RGZ 126, Anhang S. 22 f.).

Das BVerfG wiederholte im Anschluß daran, daß der Gesetzgeber die gemeindliche Selbstverwaltung nicht so einschränken darf, daß sie innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann; andererseits sei damit aber nicht gesagt, daß den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht in Art. 28 Abs. 2 in allen Einzelheiten verbürgt wird, wie es ihnen zur Zeit der Verkündigung des Grundgesetzes zustand.

Nach § 91 Satz 2 BVerfGG ist die Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht ausgeschlossen, wenn eine Beschwerde wegen Verletzung des Selbstverwaltungsrechts nach Landesrecht bei den Landesverfassungsgerichten erhoben werden kann, gleichgültig, ob sie auch tatsächlich erfolgte. Der Vorrang der Landesverfassungsgerichtsbarkeit wird hier ausgedrückt, jedoch besteht davon abgesehen die Koordinierungsfunktion des Bundesverfassungsgerichts nach

-
- 1) Wegen der grundlegenden (auch im Finanzwesen der Gemeinde sich auswirkenden) Bedeutung des Urteils sei aus den Gründen zitiert: "Die Gesamtheit der Normen und Grundsätze, die den historisch gewordenen Begriff der Selbstverwaltung ausmachen, können nicht in dem Sinne als unabänderlich gelten, daß sie in keiner Hinsicht und zu keiner Zeit in ihrem Bestand angetastet werden dürfen. Gewiß ist ein bestimmter Kern der Selbstverwaltung gegen jede gesetzliche Schmälerung gesichert. Aber es gibt Erscheinungsformen der Selbstverwaltung, die sich in besonderen Notlagen gewisse Einschränkungen gefallen lassen müssen. Der Maßstab, an dem die Zulässigkeit solcher Eingriffe in die Selbstverwaltung zu messen ist, kann kein einheitlicher sein. Er ändert sich nach den besonderen Bedürfnissen der Zeit, was in ruhigen, verwaltungsmäßig unproblematischen Verhältnissen bereits als unzulässiger Eingriff beanstandet werden mußte, muß, wenn es sich um rasche Behebung außerordentlicher Notstände handelt, als tragbar und sogar geboten angesehen werden. Zu fordern ist lediglich, daß solche ungewöhnlichen Eingriffe in der Form des Gesetzes vorgenommen, und daß sie auf das zeitlich und sachlich unbedingt Notwendige begrenzt werden".

Art. 100 Abs. 3 GG).¹⁾

In Bayern hat nach Art. 98 Satz 4 Bayer. Verf. der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof stellte in einer Entscheidung vom 21.11.1949 (GVBl 1950 S. 16) fest, daß unter die Grundrechte im Sinne des Art. 98 Satz 4 auch die außerhalb des eigentlichen Grundrechtsteils normierten Rechte zu rechnen seien. In § 54 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes Nr. 72 über den Verfassungsgerichtshof vom 22. Juli 1947 ist festgestellt, daß jedermann die Popularklage (Art. 120 Bayer. Verf.) erheben kann, also auch juristische Personen und damit auch die Gemeinden. Der verfassungsrechtliche Schutz des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts ist in Bayern somit gegeben.²⁾

b) Der verwaltungsgerichtliche Schutz³⁾

"In der Verfassungseinrichtung der auf die Generalklausel gegründeten Verwaltungsgerichtsbarkeit selbst liegt bereits eine wesentliche Verfassungsgarantie für die Selbstverwaltung als Institution", schreibt Werner Weber.⁴⁾ In der Tat stellt die Verwaltungs- neben der Verfassungsgerichtsbarkeit einen wirksamen Schutz für die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung dar. Wir halten jedoch die Einrichtung der Verfassungsgerichtsbarkeit für die bedeutendere Sicherung. Auf die Einzelheiten der Bundes- und Landesverwaltungsgerichtsbarkeit, die die kommunale Selbstverwaltung betreffen, soll hier nicht eingegangen werden.⁵⁾

1) Vergl. hierzu Willi Geiger, Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in ihrem Verhältnis zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit, in Verfassung und Verwaltung (Festschrift für Laforet) 1952

2) Auf die Einzelheiten ist hier nicht einzugehen. Vergl. Josef Eibl, Verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Schutz der gemeindlichen Selbstverwaltung nach bayer. Recht, Der Bayer. Bürgermeister 1949, S. 148, S. 206

3) Vergl. Martin Baring, Die kommunale Selbstverwaltung und die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Städtetag 1952, S. 105 ff; Wilhelm Henrichs, Gemeinden und Verwaltungsgerichtsbarkeit, ebenda 1953, S. 63

4) W. Weber a.a.O. S. 57

5) In der Bayer. Verf. ist der Verwaltungsrechtsschutz in Art. 83 Abs. 5 der Gemeinden gegenüber dem Staat formuliert. Danach kann die Gemeinde gegen einen gegen sie gerichteten Verwaltungsakt der staatlichen Aufsichtsbehörde Klage erheben vor dem Verwaltungsgericht. Sofern nicht eine gesetzliche Bestimmung dies ausdrücklich regelt ist der Klagegegenstand ausschlaggebend. Keine Kla-

4. Zusammenfassung

In allen Länderverfassungen wird das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden als solches genauso gewährleistet wie durch die institutionelle Garantie des Art. 28 GG, wenn auch die einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassungen im Wortlaut anders gehalten sind und mehr ins einzelne gehen. Die Sicherungsklauseln der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz und in den Länderverfassungen bilden kein zweigleisiges sondern ein einheitliches Garantiesystem: nämlich das des Art. 28 GG. Eine Unvereinbarkeit von verfassungsrechtlichen Normen der Länder mit diesem Artikel ist nirgends vorhanden, obwohl dies nicht unbestritten gewesen ist.

Insbesondere wurde die Vereinbarkeit der Überkommenen Trennung von Gemeindeaufgaben in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten mit Artikel 28 GG stark angezweifelt. Die Unterscheidung zwischen beiden Bereichen ist in allen Länderverfassungen anzutreffen, auch wenn die Auftragsangelegenheiten zum Teil in "Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung" oder dergleichen synonyme Wortgebilde umgetauft wurden. So lange das Weisungsrecht des Staates bei manchen Gemeindeaufgaben besteht, wird der Charakter dieser Aufgaben als unmittelbare Staatsverwaltung auch durch Umbenennung nicht verändert. Die Einrichtung der staatlichen Auftragsangelegenheiten entspringt der organisatorischen, staatspolitischen Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit. Man muß vor allem beachten, daß Staat und Gemeinden öffentliche Aufgaben erfüllen und es sich bei den Übertragenen und den eigenen Angelegenheiten nicht um grundverschiedene Dinge handelt. Natürlich sind die Forderungen der Gemeinden nach einer "Flurbereinigung" der Auftragsangelegenheiten, nach einer kritischen Sichtung des Gewordenen und nach einer klaren Grenzziehung zwischen eigenen, Übertragenen und Pflichtaufgaben berechtigt. Es ist Werner Weber völlig zuzustimmen, wenn er sagt, daß die kommunale Selbstverwaltung immer zur Staatsverwaltung abgegrenzt und ihr gegenüber gesichert werden müsse, daß dies aber weder im Prinzip noch in den Formen in solcher Zuspitzung geschehen könne, "als ob hier verschiedene politische Grundkräfte polemisch einander gegenüberträten".¹⁾

gebefugnis ist vorhanden, wenn der Verwaltungsakt eine Weisung enthält, die sich im Rahmen des gesetzlich festgelegten Weisungsrechts der staatlichen Aufsichtsbehörde hält (also bei Auftragsangelegenheiten). Bei einem Streit, ob überhaupt ein Weisungsrecht gesetzlich besteht, d.h. wenn die Rechtsgrundlage für eine Weisung fehlt, ist Klagebefugnis gegeben.

1) W. Weber a.a.O. S. 70

Genügt nun Art. 28 GG und die entsprechenden Normen der Landesverfassungen den Anforderungen der Gemeinden auf Garantie ihrer Selbstverwaltung? Diese Frage kann nicht kurzerhand mit ja oder nein beantwortet werden. Formell trägt das verfassungsrechtliche Garantiesystem dem Verlangen der Gemeinden Rechnung, denn eine Status-quo-Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung widerspräche dem Wesen dieser Institution. Diese ist ja nichts Statisches, sondern sie muß sich dynamisch den politischen, soziologischen und wirtschaftlichen Veränderungen in der Zeit anpassen, um den Erfordernissen der modernen Verwaltung gerecht zu werden. Die verfassungsgerichtliche Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung, wie sie in § 91 BVerfGG gegeben ist, und die verwaltungsgerichtliche Sicherung genügen ebenfalls den Anforderungen, die Selbstverwaltung der Gemeinden im Prinzip aufrecht zu erhalten.

Kann aber Art. 28 GG den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht "materiell" garantieren, d.h. stehen den Gemeinden auch verfassungsrechtlich garantierte, ausreichende finanzielle Mittel zu, um die Selbstverwaltung lebendig und tatkräftig zu gestalten? Es ist seit langem schon Allgemeingut geworden, daß kommunale Selbstverwaltung ohne genügende finanzielle Bewegungsfreiheit nur ein programmatisches Zugeständnis, nur Schale ohne Kern ist.¹⁾

In Art. 28 GG ist von einer Finanzautonomie der Gemeinden nicht die Rede, wohl aber in den einschlägigen Artikeln der Länderverfassungen, z.B. Bayer. Verf. Art. 83 Abs. 2 und 3. Nach Ansicht von Wissenschaftlern und Praktikern sind aber die Begriffe Deckungsverpflichtung für Übertragene Aufgaben und Finanzautonomie der Gemeinden dem Art. 28 GG immanent. So spricht von Mangoldt im Kommentar zum Bonner GG, Art. 28 Anm. 3: Jeder Eingriff in die Selbstverwaltung ist unter den Vorbehalt des Gesetzes und des Landesgesetzes gestellt. "Diese Gesetze werden auch zu sichern haben, daß die Selbstverwaltung nicht durch finanzielle Abhängigkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Frage gestellt wird. Zur Sicherung nach dieser Richtung beizutragen wird daneben Aufgabe der Steuergesetzgebung sein, für die daher Artikel 28

1) z.B. W. Weber: "Jeder kennt den untrennbaren Zusammenhang von finanzieller Eigenverantwortung und substanzhafter Selbstverwaltung, und jeder weiß, daß alle sonstigen juristischen Vorkehrungen keine echte Selbstverwaltung aufbauen können, wenn dem Selbstverwaltungsträger die eigenverantwortliche Verfügung über die Erschließung und Verteilung seiner Finanzmittel fehlt". a.a.O. S. 45

Abs. 2 einen wichtigen Hinweis und zugleich eine Schranke enthält".¹⁾

Natürlich geht aus der verfassungsrechtlichen Garantie der Selbstverwaltung und aus der Judikatur der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit hervor, daß das Selbstverwaltungsrecht nicht auf einem Umweg der staatlichen Bevormundung untergraben werden darf: nämlich indem den Gemeinden die finanzielle Grundlage quantitativ und qualitativ beschnitten, ihnen der "Brotkorb höher gehängt" wird. Können aber das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichtshöfe der Länder über eine so wichtige politische und ökonomische Materie, den Finanzausgleich, bestimmen, um den es letzten Endes geht? Das Problem der Stellung im Staate und des Wesens der Verfassungsgerichtsbarkeit taucht hier auf und die Frage, ob die Urteile der Verfassungsgerichte echte Rechtsentscheidungen oder politische Entscheidungen sind.²⁾ Da der sog. Finanzausgleich nicht "für immer" in einigen Verfassungsnormen festgelegt werden kann, sondern nur in groben Grundzügen und mit Revisionsklauseln, ist es auch sehr schwierig, dem Gesetzgeber im Wege der Normenkontrolle nachzuweisen, er habe die ihm gestellte Aufgabe nicht gelöst. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis von Staat und Gemeinden in Finanzdingen. Die verfassungsrechtliche Sicherung der gemeindlichen Finanzautonomie wird daher auch in Zukunft "unvollkommen und enttäuschend" bleiben (W. Weber, a.a.O. S. 56).

1) Vergl. Wilhelm Heckt, Die gemeindliche Selbstverwaltung und die Finanzreform, DÖV 1955, S. 265 ff. "Die institutionelle Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG hat einen wesentlichen finanzpolitischen Inhalt". (S. 266)
Ferner W. Weber, a.a.O. S. 55

2) Vergl. hierzu Maunz, a.a.O. S. 179 ff.

2. Abschnitt

Finanzautonomie der Gemeinden im Grundgesetz und in der Bayerischen Verfassung

I. Vorbemerkung

Die Finanzverfassung, d.h. die Gesamtheit aller verfassungsrechtlichen Normen, die das Finanzwesen einer öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft umschreiben, nimmt seit jeher eine Sonderstellung im Verfassungsaufbau eines Staates ein.¹⁾ Stellt der Finanzausgleich, um den es sich in der Hauptsache handelt, schon in einem unitarisch verfaßten Staat eine heikle politische und ökonomische Aufgabe dar, so vervielfältigt und erschwert sich das Problem erst recht im Bundesstaat, wo wir es mit einer Mehrzahl von gebietskörperschaftlichen Hoheitsträgern zu tun haben (Johannes Popitz).

Auf die Diskrepanz zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis in Bund, Ländern und Gemeinden haben wir schon oben hingewiesen und auch auf die politischen Spannungen, die sich daraus ergeben. Die Rechtssetzungsbefugnis muß im Interesse eines einheitlichen Rechts-, Wirtschafts- und Soziallebens (Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG) grundsätzlich mehr nach oben in die Zentralgewalt verlagert werden, während bei den Verwaltungskompetenzen ein zweckmäßiger Trend nach unten, eine Ausgliederung des Vollzugs, sich bemerkbar macht und geboten ist.

Jeder der drei öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften ist nun mit einer Fülle von öffentlichen Aufgaben betraut, für die es von Haus aus "geborene Träger" gibt. Die Auswahl der Aufgabenträger erfolgt aber nicht selten aus politischen Erwägungen und nicht aus technisch-rationellen Überlegungen heraus. Eine gesunde Finanzverfassung muß von einer grundgesetzlichen Regelung der Aufgabenverteilung ausgehen. Freilich können hier auch nur Prinzipien festgelegt werden, da eine starre Aufgabenverteilung politisch und wirtschaftlich genauso

1) Vergl. hierzu K.M. Hettlage: "Unter der Finanzverfassung im staatsrechtlichen Sinn ist der Inbegriff jener Verfassungsnormen zu verstehen, die sich mit der Ordnung des Geldwesens und dem Ablauf der Finanzvorgänge in der staatlichen Haushalts-, Vermögens- und Schuldenwirtschaft und insbes. der Grundordnung des Steuerwesens beim Staat und den eingegliederten Gemeinwesen befassen". a.a.O. S. 3

unerwünscht und undurchführbar ist wie ein "endgültiger" Finanzausgleich.

Die Aufgabengruppen der einzelnen gebietskörperschaftlichen Hoheitsträger verursachen Ausgaben, zu deren Deckung finanzielle Mittel nötig sind. Nun besitzen aber diese selbständigen öffentlich-rechtlichen Willensträger im Bundesstaat eine eigene Finanzwirtschaft (abgesehen von den Nebenfiszen oder intermediären Finanzgewalten), d.h. sie stellen jede für sich eine große Einzelwirtschaft dar, die ihrer Natur nach Zuschußwirtschaft ist entgegen den Grundsätzen der Marktwirtschaft. In Ausgabe- und Einnahmgestaltung sind sie also selbständig. Sie benötigen aber zur tatkräftigen Erfüllung ihrer Aufgaben und Bestreitung der daraus entstehenden Ausgaben je eine eigene Finanzmasse. Ist dieses Verlangen jedoch im Bundesstaat realisierbar?

In erster Linie dient zur Deckung des öffentlichen Bedarfs die zwangsweise Heranholung der privaten Einzelwirtschaften: die Erhebung von Steuern und Abgaben. Daneben sind zwar noch als Einnahmen Gebühren, Beiträge, Erwerbseinkünfte und Darlehensaufnahme zu verzeichnen, die größten "Brocken" stellen aber die Steuern und Zölle dar. Die Quelle jeglichen Steueraufkommens ist das Sozialprodukt, die Summe der gesellschaftswirtschaftlich erstellten Güter und Leistungen während einer Periode abzüglich der Re-Investitionen. Die Forderung nach Schonung der Wirtschaftskraft eines Staates und nach Gleichheit der Besteuerung verbietet, den einzelnen gebietskörperschaftlichen Finanzwirtschaften volle Freiheit in der Steuergesetzgebung, in der Wahl der Steuerquellen und im Maße ihrer Ausschöpfung zu gewähren. Die Möglichkeit, eine hinreichende eigene Finanzmasse für jeden Aufgabenträger zu schaffen, wird daher leicht fraglich. Wenn schon die Trennung der Rechtssetzungs- und Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat ein Problem für sich aufwirft, so häufen sich die Schwierigkeiten bei der Gestaltung der Finanzverfassung erst recht.

In einem föderativ verfaßten Staat delegiert die höhere Gebietskörperschaft einzelne Aufgaben, die an sich ihr selbst zufallen, zur Durchführung an die unteren Hoheitsträger. Mit anderen Worten ausgedrückt, die Gliedstaaten sind mit der Ausführung von Gesetzen der Zentralgewalt betraut, die Gemeinden mit dem Vollzug von Gesetzen des Ober- und des Unterstaates. Am deutlichsten tritt dieser Tatbestand beim übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde zutage. Die Finanzwirtschaft der nachgeordneten Gebietskörperschaft, die mit der Durchführung von Aufgaben der höheren beauftragt ist, muß grundsätzlich dafür von dieser alimentiert werden. Dem Charakter der öffentlichen Finanzwirtschaft als Zuschußwirtschaft entsprechend geschieht dies durch Finanzzuweisungen. Sie sind ein weiterer Tatbestand, der die Finanzverfassung und die

Finanzordnung eines Bundesstaates schwierig gestaltet. Alle die hier nur kurz angedeuteten Probleme spielen für die Ausformung des Gemeindefinanzwesens in Grundgesetz und in der Landesverfassung eine wichtige Rolle.

II. Die Gemeindefinanzen im Bonner Grundgesetz

Inwieweit wird nun der "finanziell inhaltslose" Art. 28 Abs. 2 GG im Abschn. X des GG ergänzt? Nach Wacke ist die Finanzverfassung der Bundesrepublik ein Katalog von Verfassungsausnahmen (zitiert nach Hettlage, a.a.O. S. 10). Auf die Finanzverfassung im allgemeinen soll hier nur soweit eingegangen werden, als es zum Verständnis der Stellung der Gemeinden im Abschn. Finanzwesen nötig ist. Entgegen dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik hat der Verfassungsgesetzgeber in Art. 28 GG doch eine Beziehung zwischen Bund und Gemeinden hergestellt. Hat er nun in Abschn. X des Bonner GG die Konsequenzen daraus gezogen und den Gemeinden eine eigene Finanzmasse zugesichert? Um es vorweg zu nehmen: er hat es nicht getan. Die "Wünsche" der Alliierten und die föderalistischen Strömungen haben alle gutgemeinten Ansätze, die Gemeinden finanziell im GG zu sichern, nicht zum Tragen kommen lassen. Die Gemeinden sind bezüglich des Finanzwesens - in Verkenning der Realität - als Einheit mit den Ländern behandelt worden.

1. In der ersten Fassung des GG vom 23. Mai 1949 sind die Gemeinden nur in den Artikeln 105 Abs. 2 Ziff. 1 und 3 (Gesetzgebungshoheit), 106 Abs. 2 (Ertragshoheit), 107 Satz 2 (Endgültiger Finanzausgleich) und in 108 Abs. 3 Satz 3 (Verwaltungshoheit) erwähnt.

a) Fast alle wichtigen Steuern sind der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unterworfen. Davon ausgenommen sind in Art. 105 Abs. 2 Ziff. 1 die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, die der Landesgesetzgebung vorbehalten sind, und Abs. 2 Satz 3, wonach die Festsetzung der Hebesätze bei den Realsteuern den Landesgesetzen bzw. den Gemeinden vorbehalten ist. Mit der eigenverantwortlichen Festsetzung der Realsteuerhebesätze hatten die Gemeinden den "höchsten Grad" ihrer finanziellen Selbstverwaltung im GG alter Fassung erreicht, auch wenn das Recht dazu im GG nicht ausdrücklich den Gemeinden zugesprochen worden war. Die anderen Erwähnungen der Gemeinden im GG waren noch bedeutungsloser.

b) Nach Art. 106 Abs. 2 GG flossen die Realsteuern und die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis (neben den sonstigen, dort aufgeführten Steuern) den Ländern zu und nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Die Fiktion der Einheit von Länder- und Gemeindefinanzen war

hierin ausgedrückt.

c) Art. 107 GG, der die "endgültige Verteilung" der Steuerquellen zwischen Bund und Ländern bis zum 31.12.52 bringen sollte,¹⁾ stellte einen Auftrag an den Bundesgesetzgeber dar, durch einfaches Bundesgesetz (das der Zustimmung des Bundesrats bedarf), die Verfassung dahingehend zu ergänzen. Die Realsteuern und die Steuern mit örtlich bedingten Wirkungskreis sollten dabei ausgenommen werden, d.h. die alte Regelung war beizubehalten.

d) In Art. 108 Abs. 3 Satz 3 GG war festgelegt, daß die Länder die Verwaltung der den Gemeinden zustehenden Steuern ganz oder teilweise diesen übertragen können. Die Frage, wer die Steuern verwaltet ist keineswegs bedeutungslos; die Gemeinden betrachteten sie aber erst als sekundär gegenüber der Regelung der Ertragshoheit.

Art. 106 GG in seiner alten Fassung war also nur eine Teillösung, die den Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden vernachlässigte.²⁾ Bühler stellt die Frage, ob nicht unter Berücksichtigung der Wünsche der Besatzungsmächte und des föderalistischen Verlangens der Länder doch ein befriedigender Ausgleich hätte herbeigeführt werden können zwischen dem staatspolitischen Wollen und der wirtschafts- und finanzpolitischen Notwendigkeit; man hätte die grundsätzlichen Strukturbedingungen des Finanzausgleichs nicht außer acht lassen dürfen. Er verweist in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen von Johannes Popitz, daß der Schwerpunkt des Finanzausgleichs mehr in der Auseinandersetzung zwischen Staat und Gemeinden liege als zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten und der Ausgleich daher von unten nach oben erfolgen müsse (Popitz, Gutachten, S. 5 ff.).³⁾

2. Durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz) vom 23.12.55 (BGBl I, S. 817), wodurch die Art. 106 und 107, dieser "vorläufigste Teil einer vorläufigen Ordnung" (Hettlage).

1) Durch Änderungsgesetze zu Art. 107 GG vom 20.4.1953 (BGBl I S. 130) und vom 25.12.54 (BGBl I S. 517) wurde die Frist bis zum 31.12.54 bzw. 31.12.55 verlängert.

2) O. Bühler im Bonner Kommentar, Art. 28 GG a.F., Anm. 2

3) Vergl. ferner Höpker-Aschoff, Das Finanz- und Steuersystem des Bonner GG, in Archiv des öfftl. Rechts, Bd. 75, S. 306-331; Karl Bräuer, Probleme der Finanzverfassung und Finanzverwaltung in der Bundesrepublik, DÖV 1955, S. 584 ff; Cahn-Garnier, Finanzausgleich im Bundesstaat, Städtetag 1949, S. 25 ff; Hans Storck, Der Krebschaden der Finanzzuweisungen, ebenda, S. 217 ff.

vorläufig "endgültig" geregelt worden ist, wurde die Stellung der Gemeindefinanzen im Grundgesetz nicht verändert. In der Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern fanden die Gemeinden keine Berücksichtigung, obwohl die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände für eine grundgesetzliche, finanzielle Fundierung der gemeindlichen Selbstverwaltung plädierten.

Nach Art. 106 Abs. 6 GG in der Fassung vom 23.12.55 zählen die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden zu den Einnahmen und Ausgaben der Länder. Die Beteiligung der Gemeinden am Landessteueraufkommen nach Maßgabe der Landesgesetzgebung ist geblieben. In Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist festgelegt, daß beim horizontalen Finanzausgleich, d.h. dem Finanzausgleich zwischen leistungsschwachen und leistungsfähigen Ländern, der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen sei. Im ganzen brachte die Änderung des GG vom 23. Dez. 1955 keine materielle Besserstellung der Gemeindefinanzen.

3. Eine neue Wendung im finanziellen Verhältnis Bund - Länder - Gemeinden ist jedoch in jüngster Zeit eingetreten. Mit dem Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 vom 24. Dez. 1956 (RGBl I, S. 1077) erhielten die Kommunen die Realsteuergarantie, den sog. Steuerverbund und den Sonderlastenausgleich. Die jahrelangen Bemühungen der kommunalen Spitzenverbände und von kommunalfreundlichen, mit den Sorgen und Nöten der Gemeinden vertrauten Politikern wurden von Erfolg gekrönt. Auf den Werdegang dieser Grundgesetzänderung und ihren materiellen Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen werden wir im letzten Teil dieser Arbeit ausführlich eingehen. Vorerst sei nur gesagt, daß zum ersten Mal in einer deutschen bundesstaatlichen Verfassung der finanzielle Status der Gemeinden niedergelegt worden ist und so eine förmliche Ergänzung des Art. 28 Abs. 2 GG erfolgte, die das Fundament für eine tatkräftige Selbstverwaltung der Kommunen bilden soll.

III. Die Gemeindefinanzen in der Bayerischen Verfassung

Von der neuesten Fassung des Art. 106 GG abgesehen beschränkte sich der Verfassungsgesetzgeber auf die institutionelle Garantie des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden in Art. 28 GG. Die mitteilssameren Landesverfassungen legten dagegen eine kommunale Finanzautonomie als Ausfluß des Selbstverwaltungsrechts nieder. Die Formulierungen lauten von Land zu Land verschieden, desgleichen sind die Bestimmungen weiter oder enger gefaßt. Alle Länderverfassungen behandeln aber in erster Linie den Sonderlastenausgleich in Zusammenhang mit den staatlichen Auftragsangelegenheiten sowie den Gemeindehaushalt.

In der Bayerischen Verfassung finden wir keinen eigenen Abschnitt für das Finanzwesen wie im Grundgesetz. Die einschlägigen Bestimmungen sind verstreut, so z.B. im 6. Abschn. "Die Gesetzgebung" Art. 73; im 7. Abschn. "Die Verwaltung" Art. 78 - 83 und im 2. Hauptteil "Grundrechte und Grundpflichten" Art. 123.

Der leitende Steuergrundsatz, der das Verhältnis Staat zu Bürger betrifft, ist - anders als im Grundgesetz, wo er nicht ausdrücklich normiert ist - in Art. 123 Abs. 1 Bayer. Verf. enthalten: "Alle sind im Verhältnis ihres Einkommens und Vermögens und unter Berücksichtigung ihrer Unterhaltungspflicht zu den öffentlichen Lasten heranzuziehen".¹⁾ Art. 83 Abs. 2 Satz 2 Bayer. Verf. bildet das entsprechende Gegenstück zum Steuergrundsatz für die Gemeinden: "Sie haben das Recht, ihren Bedarf durch öffentliche Abgaben zu decken". Die Finanzhoheit wird den Gemeinden hier ausdrücklich zugesichert. Jedoch hat diese Bestimmung mehr die Bedeutung eines Programmsatzes, da sie (wie auch die entsprechende Norm in der Bayer. GO) durch Sondergesetze genau umrissen und vor allem beschränkt wird. Art. 83 Abs. 3 Bayer. Verf. legt dem Staat die Verpflichtung auf, bei Übertragung staatlicher Aufgaben an die Gemeinden "gleichzeitig die notwendigen Mittel zu erschließen". Auch dieser Satz (wie auch die weitergehende Formulierung "... zur Verfügung zu stellen" in der Bayer. GO) ist etwas vage gehalten. Art. 83 Abs. 2 Satz 1 Bayer. Verf. verpflichtet die Gemeinden, einen Haushaltsplan aufzustellen.

Nach der neuesten Fassung des Art. 106 GG sind diese, das Finanzwesen der Gemeinden betreffende Bestimmungen, zum Teil "überholt". Ein Urteil darüber läßt sich aber erst fällen, wenn man sowohl die derzeitige materielle Gestaltung der Gemeindefinanzen als auch die praktischen Auswirkungen des Art. 106 GG neueste Fassung kennt.

1) Die beiden folgenden Absätze des Art. 123 sind finanzpolitisch betrachtet ebenfalls interessant:

"(2) Verbrauchssteuern und Besitzsteuern müssen zueinander in einem angemessenen Verhältnis stehen.

(3) Die Erbschaftsteuer dient auch dem Zwecke, die Ansammlung von Riesenvermögen in den Händen einzelner zu verhindern. Sie ist nach dem Verwandtschaftsverhältnis zu staffeln".

IV. Zusammenfassung

Abschließend kann man sagen, daß das formelle Selbstverwaltungsrecht, wie es im Grundgesetz und in den Länderverfassungen verankert ist, durch die letzte Grundgesetzänderung in seiner finanziellen Seite ergänzt wird. Nun ist aber für eine kraftvolle Selbstbetätigung und Selbstverantwortung der Gemeinden nicht nur entscheidend, was "auf dem Papier" steht, sondern was sich verwirklichen läßt. Mit anderen Worten: die schönste Formulierung einer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung nützt den Kommunen nichts, wenn sie in ihrer finanziellen Bewegungsfreiheit gehemmt sind. Sie haben zwar jetzt eine grundgesetzliche Regelung, die ihnen die Realsteuergarantie, den Steuerverbund und den Sonderlastenausgleich zuspricht, aber besitzen sie damit auch eine eigene elastische Finanzmasse, d.h. insbes. anspannungsfähige Steuern, mit denen sie ihre wechselnden Aufgaben unabhängig von konjunkturellen Schwankungen erfüllen können? Ermöglichen ihnen ihr Haushalt, ihr Steuersystem, ihre wirtschaftliche Betätigung und ihre Schuldenwirtschaft eine "materielle" Selbstverwaltung?

Im folgenden Hauptteil soll die konkrete Finanzwirtschaft der Gemeinden dargestellt werden. Ausgangspunkt dafür bildet die formelle Finanzordnung oder Finanzverwaltung (Popitz), da sich daraus Beziehungen zur Selbstverwaltung und zur Staatsaufsicht ergeben. Die einschlägigen Gesetze, wie Kommunalverfassungsgesetz (GO), Gemeindehaushaltsverordnung, Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen, Abgabengesetz, Rücklagenverordnung und Eigenbetriebsverordnung, werden nur soweit herangezogen als damit der Gemeinde Freiheit oder Bindung in ihrer Selbstverwaltung gegeben bzw. auferlegt wird. An Hand der Gliederung des Haushaltsplans wollen wir die Ausgaben und Einnahmen der Gemeindefinanzwirtschaft, ihr Steuersystem, ihre wirtschaftliche Betätigung, ihre Schuldenwirtschaft und - als Kernstück - den Finanzausgleich behandeln. Als Abschluß der Arbeit wird auf den Vorschlag der Einführung einer gemeindlichen Einwohnersteuer einzugehen sein.

Z W E I T E R T E I L

Materielle Selbstverwaltung

1. A b s c h n i t t

Die formelle Finanzordnung

I. Das Gemeindehaushaltsrecht als wichtigster Teil des Gemeindefinanzrechts

1. Vorbemerkung

Bevor wir untersuchen, inwieweit dem formellen Selbstverwaltungsrecht der Kommunen als Korrelat ein elastisches Finanzsystem entspricht, ist es notwendig, in groben Zügen die formellen Grundlagen der Gemeindefinanzen, das Gemeindefinanzrecht, zu umreißen. Im Anschluß an Adolph Wagner, Lorenz v. Stein, Popitz und Terhalle wollen wir mit diesen äußeren Hilfsmitteln den materiellen Inhalt der gemeindlichen Finanzwirtschaft der Erkenntnis aufschließen.¹⁾

Die kommunale Finanzverfassung ist - wie diejenige des Bundes und der Länder im GG und in den Ländervorfassungen - in den "Grundgesetzen" der Gemeinden niedergelegt. Die Kommunalverfassungsgesetze der Länder bilden die rechtliche Grundlage für Aufstellung, Vollzug und Kontrolle des Haushaltsplans in allen Gemeinden. Daneben enthalten sie die Prinzipien betreffend Vermögen, wirtschaftliche Betätigung, Schuldenwirtschaft, Kassen- und Rechnungswesen und Rücklagenbildung der Gemeinden. In folgenden scheint uns eine scharfe Trennung zwischen formellen und materiellen Bestimmungen, welche die Gemeindefinanzen betreffen, aus Zweckmäßigkeitsgründen nicht angebracht. Im ersten Abschnitt seien nur das Gemeindehaushaltsrecht, das Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen und die Rücklagenbildung dargestellt, während die Rechtsnormen über die wirtschaftliche Betätigung und über die Schuldenwirtschaft im 2. Abschnitt: "Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden" behandelt werden.

1) Adolph Wagner, Finanzwissenschaft, 1. Teil 3. Aufl., Leipzig 1883, S. 130 ff; F. Terhalle, Leitfaden der deutschen Finanzpolitik, München, Leipzig 1936, S. 17 f.

2. Wesen, Zweck und Entwicklung der kommunalen Finanzordnung

a) Wesen und Zweck

Die formelle Finanzordnung der Gemeinden umfaßt alle Rechtsnormen, die das Finanzgebaren dieser öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften regeln. Nach Popitz hat die gemeindliche Finanzordnung oder formelle Finanzverwaltung, von welcher das Haushaltsrecht nur einen Ausschnitt darstellt, einen dreifachen Zweck. Sie soll:

1. den Gebietskörperschaften die Einhaltung bestimmter Normen zur Sicherung wirtschaftlicher Haushaltsführung vorschreiben, die entweder strikt zwingend sind oder dem Ermessen bestimmte Grenzen setzen, die also entweder beachtet werden müssen, damit gültige Beschlüsse zustande kommen, oder bei deren Übertretung eine bestimmte Verantwortlichkeit entsteht;
2. durch die Einheitlichkeit für alle Gebietskörperschaften die Vergleichbarkeit des Verfahrens und der zahlenmäßigen Ergebnisse sichern, und
3. die Überwachungstätigkeit versachlichen und sie gleichzeitig in weitem Umfang zur Rechtskontrolle machen, die möglichst an ein bestimmtes Verfahren gebunden ist".

Ein kommunales "Finanzgrundgesetz" sollte die Haushaltsführung der Gemeinden vereinheitlichen, versachlichen und zugleich als Mittel der Staatsaufsicht dienen. Wie verhalten sich diese Forderungen zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden? - An einer anderen Stelle seines Gutachtens über den künftigen Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden äußerte sich Popitz über den Zweck der formellen Finanzverwaltung: "einmal zwingt sie die Gemeindeverwaltung selbst zur Ordnung, dient der eigenen Klarheit über die Finanzverhältnisse und stärkt den Einfluß des Leiters der Finanzverwaltung; weiter ermöglicht sie erst öffentliche Kritik und verbandsmäßige Kontrolle und endlich dient sie als Ansatzpunkt für eine Staatsaufsicht" (a.a.O., S. 26). In dieser wiederholenden aber genaueren Aufzählung von Popitz sind schon die Gegengründe gegeben. Ist die öffentliche Kritik an der Haushaltsführung überhaupt erwünscht? Die Frage scheint uns heute in Westdeutschland, wo rund 40 % des Sozialprodukts von der öffentlichen Hand beansprucht werden und bei der drückenden Steuerlast, fast müßig. Die Steuerzahler möchten und müssen wissen, was mit den aus ihrem Einkommen und Vermögen abgezweigten Milliardenbeträgen geschieht und welche Ausgaben in welcher Höhe und zu welchen Zeiten damit getätigt werden. Man kann nach Lage der Dinge ja nur bedauern, daß die Wißbegierde, die Kritik des einzelnen Bürgers über die Haushaltsführung seiner Ge-

1) Popitz, "Gutachten", Berlin 1932, S. 12

meinde nicht größer, oder genauer ausgedrückt: fast überhaupt nicht vorhanden ist.¹⁾ Popitz hält zwar für richtig, daß eine leichtfertige und unsachgemäße Kritik, den Kredit der Gemeinde schädigen könne; einschränkend stellt er aber fest: "Eigentlich gilt aber der Satz, daß der Leiter der Finanzverwaltung sich in einer gewissen Reserve halten müsse, nur für günstige Finanzverhältnisse, die allzu klar übersehbar für die Öffentlichkeit, die Vertretungen nur zu unsparbarer Finanzpolitik veranlassen können, so daß vorausschauende Reservebildungen für ungünstigere Zeiten unmöglich werden".²⁾ Eine Debatte um die Öffentlichkeit des Gemeindehaushalts erübrigt sich. Die politische und die finanzwirtschaftliche Funktion des Budgets gebietet geradezu eine Veröffentlichung. Haushaltsplan und Jahresrechnung der Gemeinden stellen Programm und Rechenschaftsbericht der Gemeindeverwaltung dar. Andererseits rächt sich eine Verschleierung der ungünstigen Verhältnisse einer Gemeinde auch finanzwirtschaftlich.

Der hauptsächlichliche Einwand gegen eine einheitliche und normierte kommunale Finanzordnung entsprang der Furcht vor der Möglichkeit einer strengeren Staatsaufsicht mittels der einschlägigen Rechtsnormen. Inwieweit diese Bestimmungen eine Gefahr für die kommunale Selbstverwaltung bilden, wird sich bei der Behandlung dieses Abschnittes zeigen.

Eine interessante Beziehung besteht ferner zwischen der Forderung und der Notwendigkeit eines einheitlichen genauen Wirtschafts- insbes. Haushaltsrechts der Gemeinden und dem Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften. Solange der Anteil der öffentlichen Hand am Sozialprodukt gering war und der Steuerdruck daher erträglich, war das Bedürfnis nach einer umfassenden Regelung des Haushaltsrechts nicht so relevant. So kam es zur Abfassung der Reichshaushaltsordnung erst 1922 unter dem Eindruck der prekären

1) Das mangelnde Interesse dürfte u.a. mehr auf die Schwierigkeit der Materie zurückzuführen sein als auf die Größe der Gemeinde und die damit verbundene "Entfremdung" zwischen Gemeindebürgern und Verwaltung. Der Verfasser weiß, daß selbst in einer Kleingemeinde mit 600 Einw. jahrelang kein Bürger den in der Gemeindekanzlei aufgelegten Haushaltsplan eingesehen hat.

2) a.a.O., S. 26. Diese Feststellung hat cum grano salis auch nach 25 Jahren ihre Richtigkeit nicht eingebüßt, wie aus der heftigen und widerspruchsvollen Diskussion über die Kassenreserven des Bundesfinanzministers Schäfer ersichtlich ist. Über die volkswirtschaftliche Problematik solcher Reserven wird noch die Rede sein.

Finanzlage des deutschen Reiches nach dem verlorenen Krieg. Eine diesbezügliche straffe und einheitliche Ordnung für die Gemeinden erfolgte erst auf Grund der Krise 1930 - 1933. Die Selbständigkeit der Gemeinden war in Frage gestellt, als einerseits die Finanznot des Reiches, andererseits die Zahlungsunfähigkeit vieler Gemeinden - man denke an die Bestellung der 600 Staatskommissare in Preußen - die Forderung nach einer Gesamtregelung unumgänglich machte. Die Gestaltung des Finanzausgleichs spielte dabei eine bedeutende Rolle. Die Wirtschaftsnormen der Gemeinden sollten für geordnete Gemeindefinanzen und für die kommunale Selbstverwaltung die gesunde Grundlage schaffen. Solange aber nicht ausreichende Finanzierungsquellen für die Gemeinden vorhanden sind, bleibt auch die formelle Ordnung nur eine halbe Sache, denn: "erst gesicherte Gemeindefinanzen erlauben es dem Staat, sich weniger um die Einzelheiten der gemeindlichen Haushaltsführung zu kümmern, setzen auch die Gemeinden selbst eher in den Stand, in Anpassung an ihre vielseitigen und örtlich so verschiedenen Aufgaben die gesetzlich und wirtschaftlich¹⁾ jeweils mögliche Selbstverwaltung zur lebensvollen wirklichen zu machen".

b) Die Entwicklung des Gemeindefinanzrechts- insbes. des Haushaltsrechts
Bis zum Erlaß der deutschen Gemeindeordnung (DGO) vom 30.1.1935 gab es keine umfassende einheitliche Regelung des Gemeindehaushaltsrechts. Die Entwicklung lag fast ausschließlich auf der Ebene der Länder. Aber auch die Finanzordnungen der einzelnen Länder für ihre Gemeinden regelten die Materie eben nicht einheitlich und umfassend. Viele dieser rechtlichen Vorschriften waren überaus dürftig und standen in keinem organischen Zusammenhang. Das Reichsrecht enthielt einige organisatorische Bestimmungen über gewisse Aufgaben, z.B. über die Fürsorge, die auch Auswirkungen auf die Gemeindefinanzordnung hatten. Für das Anleihewesen bestand ferner ein reichsrechtlicher Einfluß und für bestimmte Steuerbeschlüsse reichsrechtlich vorgeschriebene Genehmigungsvorbehalte. Die landesrechtlichen Vorschriften waren in mehreren Gesetzen verstreut. Das Preußische Kommunalabgabengesetz brachte einzelne Normen über die Führung gemeindlicher Betriebe, über Gebühren, Beiträge und über das Steuerbewilligungsrecht.²⁾ Die Bestimmungen über den Haushalt und für das Kassen- und Rechnungswesen waren in den verschiedenen Kommunalverfassungsgesetzen niedergelegt.

1) F. Terhalle, Die gesetzlichen Rücklagen der Gemeinden, Jb. für Nationalökonomie u. Stat. Bd. 144 (1936) S. 588

2) Popitz, Gutachten, S. 13

Preußen, das größte deutsche Land, konnte "sich kaum rühmen, auf dem Gebiete des Gemeindefinanzrechts Träger einer besonderen Tradition zu sein ...".¹⁾ Erst das Preußische Gemeindefinanzgesetz (PrGemFG) vom 15.12.1933 enthielt eine, auch über das Haushaltsrecht hinausgehende, geschlossene Regelung der Finanzordnung und beeinflusste auch die Bestimmungen der DGO. Das preußische Gesetzeswerk hatte sich praktisch bewährt. Es wurden "auf dem Gebiete der förmlichen Ordnung des Haushaltswesens der Gemeinden in diesen Jahren erhebliche Fortschritte erzielt ..., die nicht ohne Rückwirkung auch auf die materielle Finanzgebarung geblieben sind" (Hettlage-Loschelder, S. 32).

In Bayern befaßte sich die Gemeindeordnung vom 17.10.1927 nur in den Grundzügen mit dem Haushaltswesen. Ausgefüllt wurden diese Vorschriften durch die Bekanntmachung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke vom 9.10.1933. Diese Verordnung galt auch nach dem Erlaß der Gemeindehaushaltsverordnung von 1937 für die bayerischen Gemeinden mit 3000 und weniger Einwohnern, wenn sie auch durch²⁾ zahlreiche Bekanntmachungen und Entschliefungen zum Teil überholt war. Gekennzeichnet war diese förmliche Ordnung für die kleinen und mittleren Gemeinden durch die beigegebenen Formblätter und Muster. Die neue HKRV vom 28. März 1957 (GVBl S.53) setzte die alte Verordnung außer Kraft. Traditionsreiche Länder des Gemeindefinanzrechts sind Württemberg und Baden. Die Verwaltung des Vermögens wurde in ihren Finanzordnungen sehr stark betont. Ob man den Haushaltsplan eingehalten hatte oder nicht, bedeutete hier nur eine zweitrangige Frage. Weit aus wichtiger war, ob die Haushaltswirtschaft das Vermögen der Gemeinde vermehrte oder verminderte.

Die DGO von 1935 wurde in dem Augenblick außer Kraft gesetzt, als die einzelnen Länder in der Zeit nach 1945 ihre Kommunalverfassungsgesetze erließen. In den Grundzielen richtete sich aber die Ländergesetzgebung an der damaligen Reichsregelung aus - wohlgernekt unter Bereinigung des zwangsläufig in das Gesetzeswerk von 1935 aufgenommenen nationalsozialistischen "Gedankenguts", insbes. unter Abkehr vom sog. Führerprinzip - so daß keine wesentliche Rechtszersplitterung eintrat. Eine Darstellung der wesentlichsten Bestimmungen des Gemeindefinanzrechts in der DGO und ihre vergleichende Heranziehung im folgenden erfüllen somit eine doppelte Aufgabe: einmal den kurzen historischen Rückblick zu vervollständigen und zum andern

-
- 1) Hettlage-Loschelder, Gemeindefinanzrecht, Teil 2 Gemeindehaushaltsrecht, Berlin u. Eberswalde 1938, S. 29
 - 2) Vergl. dazu die letzte Bekanntmachung vom 13. Dez. 1956 (GVBl S. 525)

die gemeinsame Wurzel der heute gültigen Regelung aufzuzeigen, wobei zu berücksichtigen ist, daß die DGO ihrerseits auf dem PrGemFG von 1933 fußte.

In den §§ 1 und 2 bekannte sich die DGO ausdrücklich zum Selbstverwaltungsprinzip, wenn auch eine Gewichtsverlagerung vom Beschluß- zum Vollzugsorgan der Gemeinde, dem Gemeindeleiter, erfolgte, unter strikter Beachtung des "Führerprinzips". Das Gemeindeparlament war de jure und de facto entmachtet, insbes. im Budgetwesen. Die DGO sollte - so hieß die Begründung - zu der "Behebung der Schäden der Vergangenheit" und darum vor allem zur Schaffung einer "festen Ordnung des gemeindlichen Finanzwesens" dienen. Es finden sich in diesem Gesetzeswerk auch außerhalb des 6. Teils ¹⁾ "Gemeindegewirtschaft" zahlreiche Bestimmungen finanzwirtschaftlichen Inhalts. Im Aufbau der DGO folgen anschließend an die Neugestaltung der Verfassung und Verwaltung der Gemeinden die Normen für die Wirtschaftsführung. Das geschah absichtlich in einem Gesetz nicht wegen der äußeren Geschlossenheit sondern nach der Einsicht: "daß eine fruchtbare Gemeindeverwaltung unter allen Umständen durch eine geordnete Finanzwirtschaft bedingt ist". ²⁾

So brauchten die Gemeinden feste Normen (ähnlich der RHO für Reich und Ländern), die zugleich, aus einer reichen Erfahrung geschöpft, den Bürgermeistern bei finanziellen Entschlüssen Wegweiser und Richtschnur sein sollten. Die Vorschriften wollten nach der Absicht des Gesetzgebers eine Gesundung der Gemeinden und eine Vorbeugung für später bezwecken nach dem Grundsatz, daß letztere besser - und hier vor allem billiger - als Heilung ist, und ein Rückfall das Übel meistens erst recht vergrößert. Solche Maßnahmen waren: nachhaltige Sicherung des Haushaltsausgleichs, Verringerung der Schulden, Bildung von Rücklagen und deren Erneuerung wenn ausgeschöpft, Herabsetzung der überhöhten Steuer- und Gebührensätze. Das Ziel der Neuordnung des gemeindlichen Finanzwesens suchte man zu erreichen durch:

- a) Aufstellung fester Normen für die gemeindliche Wirtschaftsführung in formaler und materieller Hinsicht
- b) stärkere Einschaltung der Staatsaufsicht auf diesem Gebiet als auf anderen
- c) Ordnung des Kassen-, Rechnungs-, insbes. aber des Prüfungswesens". ³⁾

Die Vorschriften über die Haushaltführung stehen im Mittelpunkt der formellen Finanzordnung der DGO. Zum Teil war diese Stellung durch das Führerprinzip be-

1) Z.B. §§ 2 Abs. 3 (Kosten der staatlichen Auftragsangelegenheiten), 7 Satz 2 (Ziel der Wirtschaftsführung), 17 (allg. Steuergrundsatz für den Bürger)

2) Surén-Loschelder, Kommentar zur DGO, Berlin 1935, S. 38

3) Surén-Loschelder, a.a.O., S. 39

dingt. Der Bürgermeister trug weniger Verantwortung, wenn er feste Grundsätze in die Hand bekam; andererseits war ihm damit genauer auf die Finger zu sehen. Die wichtigsten Prinzipien einer geordneten Haushaltsführung enthielt das Gesetz selbst und zwar zwingend für alle Gemeinden: die rechtliche Bedeutung des Haushaltsplans, das Prinzip der Öffentlichkeit des Plans, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die Trennung in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushaltsplan, die Gestaltung des außerordentlichen Plans im Hinblick auf die Vermögens- insbes. auf die Schuldenwirtschaft, den Grundsatz des Haushaltsausgleichs, seine Sicherung gegen wirtschaftliche Schwankungen und die zeitliche Verteilung der Lasten, d.h. Rücklagenbildung (Begründung zur DGO). Einzelheiten der Regelung blieben einschlägigen Verordnungen vorbehalten. Neben diesen formellen Bestimmungen findet man in der DGO materielle Vorschriften über die Vermögensverwaltung, über die wirtschaftliche Betätigung und über die Schuldenwirtschaft.

II. Der Haushaltsplan

1. Der Haushaltsplan als Bestandteil der Haushaltssatzung

Nach § 83 DGO (Art. 89 Bayer. GO, § 99 Baden-Württ. GO) bildet der Haushaltsplan einen Teil der Haushaltssatzung, die für jedes Jahr zu erlassen ist, d.h. sie wird heute in allen Ländern der Bundesrepublik vom Gemeindeparlament beschlossen. Die Haushaltssatzung ist eine Satzung von besonderer Art. Sie schafft rechtliche Beziehungen für die finanziellen Verhältnisse der Gemeinde nach innen hin. Dies gilt besonders für den Haushaltsplan, der für den Bürgermeister bzw. für die Gemeindeverwaltung eine Ermächtigung und eine Bindung der finanzwirtschaftlichen Betätigung innerhalb der Wirtschaftsperiode bedeutet. Nach § 31 Gem.HVO - eine wörtliche Nachbildung des §24 RHO und des § 31 Abs. 2 PrGemFG - werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten anderer weder begründet noch aufgehoben. Eine Rechtswirkung nach außen entfaltet die Haushaltssatzung grundsätzlich nicht. Allerdings werden die Gemeindebürger zur Realsteuerentrichtung nach den in ihr festgelegten Hebesätzen herangezogen.

Der Inhalt der Haushaltssatzung wird in § 83 DGO zwingend bestimmt und wurde in fast unveränderter Form von den neuen Gemeindeordnungen der Länder übernommen. Nach Art. 89 Bayer. GO hat die Haushaltssatzung festzustellen:

1. die Abschlußziffern des ordentlichen und außerordentlichen Haushaltsplans
2. die Steuersätze für die Gemeindesteuern

3. den höchstbetrag der Kassenkredite
4. den Gesamtbetrag der Darlehen, die zur Bestreitung von Ausgaben des außerordentlichen Haushaltsplans bestimmt sind.

In Bayern enthalten die Ministerialentschlüsse vom 14.10.1952 (MABl S. 697) und vom 22.11.1952 (MABl S. 782) das Muster einer Haushaltssatzung. Art. 90 Bayer. GO regelt den Erlass der Haushaltssatzung und deren Vorlage nebst Anlagen bei der Aufsichtsbehörde spätestens einen Monat vor Beginn des Rechnungsjahres. Um Wiederholungen zu vermeiden, soll an dieser Stelle auch der Werdegang des Haushaltsplans mitbehandelt werden.

Der erste Bürgermeister oder der von ihm Beauftragte (Stadtkämmerer) ist für die rechtzeitige Aufstellung des Haushaltsplans verantwortlich. Eine "haushaltslose" Zeit soll ja nach Möglichkeit vermieden werden. Alle Dienststellen der Gemeinde haben für ihren Verwaltungsbereich die vorausschätzbaren Einnahmen und Ausgaben möglichst genau zusammenzustellen und die Ergebnisse dem Bürgermeister zuzuleiten. Dieser bringt die Einzelpläne in die vorgeschriebene Schema und versucht bereits den Entwurf in Einnahme und Ausgabe auszugleichen, der die Grundlage für die Beratung und Beschlußfassung des Haushaltsplanes im Rahmen der Haushaltssatzung in öffentlicher Sitzung bildet. Anschließend erfolgt die erste öffentliche Auflage der Haushaltssatzung und des -plans (Art. 92 Bayer. GO). Die Frist beträgt eine Woche. Falls keine Einwendungen seitens der Gemeindebürger erfolgen - über die der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung beschließen müßte - ist die Haushaltssatzung, wie bereits erwähnt, der Aufsichtsbehörde vorzulegen.¹⁾ Der Haushaltsplan selbst bedarf keiner Genehmigung, wohl aber die Haushaltssatzung für: 1. den Höchstbetrag der Kassenkredite, sofern dieser ein Sechstel des haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmensolls übersteigt, 2. den Darlehensbetrag im außerordentlichen Etat (Art. 93 Abs. 1 Bayer GO; vgl. die strengere Vorschrift des § 86 DGO). Die Festsetzung der Sätze der Gemeindesteuern (Realsteuern, Feuerschutzabgabe) ist nicht genehmigungspflichtig, ausgenommen die LohnsummenSt und die Mindestgewerbeste (§ 17 a GewStG). Falls die Gemeinde aber vom Staate Bedarfszuweisungen oder einen sonstigen Kredit haben möchte, so müssen zuerst die Hebesätze voll angespannt sein. Obwohl der Haushaltsplan prinzipiell Genehmigungsfreiheit genießt, ermöglicht seine Vorlage bei der Aufsichtsbehörde doch, in die Finanzen der Gemeinde Einblick zu nehmen, und bei Verstößen gegen zwingende Vorschriften kann sie einschreiten. Wenn die genehmigte Haushaltssatzung von

1) In Bayern werden bei Gemeinden bis zu 2000 Einw. die Haushaltssatzungen durch die Rechnungsprüfstellen bei den Landratsämtern vorgeprüft.

der Aufsichtsbehörde zurückkommt oder nach Ablauf von vier Wochen seit ihrer Vorlage ist sie ein zweites Mal öffentlich bekanntzugeben und der Haushaltsplan eine Woche lang zur Einsichtnahme aufzulegen. Erst dann ist die Haushaltssatzung rechtsgültig und vollziehbar (Art. 93 Abs. 2 und 3 Bayer. GO). Bei einer unvorhersehbaren Entwicklung der Gemeindefinanzen ist die Möglichkeit einer Änderung der Haushaltssatzung und auch des Etats in einer Nachtragssatzung vorgesehen (§ 88 DGO, Art. 95 Bayer. GO). Die Gemeinde muß eine Nachtragshaushaltssatzung erlassen - für die die gleichen Vorschriften wie beim Erlaß der Haushaltssatzung gelten -, wenn sich im Laufe des Rechnungsjahres zeigt, daß:

1. der Haushaltsausgleich gefährdet und nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung, z.B. Erhöhung der Hebesätze, wieder herzustellen ist
2. sich erhebliche Über- und/oder außerplanmäßige Ausgaben im ordentlichen Haushalt unter derselben Voraussetzung ergeben
3. im außerordentlichen Haushalt Über- und/oder außerplanmäßige Ausgaben zu leisten sind (Art. 97 Abs. 2 Bayer. GO)
4. eine Änderung des in der Haushaltssatzung vorgesehenen Höchstbetrages der Kassenkredite und des Gesamtdarlehensbetrages sowie Änderung des Darlehenszwecks notwendig ist
5. eine Erhöhung von Verfügungs- oder Verstärkungsmitteln oder von persönlichen Ausgaben außerhalb des § 42 GemHVO stattfinden muß.

2. Wesen und Funktionen des Haushaltsplans

Im Mittelpunkt der Gemeindefinanzen steht der Haushaltsplan. Das Gemeindebudget ist eine Jahresplan, der bestimmt, wie die voraussichtlichen Einnahmen der Gemeinde im kommenden Jahr verwendet werden sollen. Er stellt die Norm dar für die Finanzgebarung der Gemeinde in der nächsten (jährlichen) Wirtschaftsperiode, er ist "normsetzende Veranschlagung" (Terhalle). Die veranschlagten Ausgaben werden den voraussehbaren Einnahmen gegenübergestellt. Alle Ausgaben müssen ihre Deckung finden. Man kann das Budget auch als "Vorrechnung" gegenüber der Jahresrechnung bezeichnen.¹⁾

1) So A. Weinmann, Einführung in das Wesen, die Funktion und den Aufbau des Gemeindehaushaltsplans, Heft 3 der Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler, Bad Wörishofen 1953; "Der Haushaltsplan stellt die voraussichtlichen Einnahmen u. Ausgaben eines Rechnungsjahres zusammen, über ihn wird programmatisch entschieden, welche Ausgaben nach Art u. Höhe mit den im kommenden Rj. in Aussicht stehenden Einnahmen gedeckt werden können, gedeckt werden sollen". S. 13

Die verschiedenen Funktionen des Haushaltsplans kann man am besten aus den Zielsetzungen des gesamten Rechnungswerks der Staats- und Gemeindefinanzwirtschaft ableiten, das in einem organischen Zusammenhang Planung, Vollzug, Kontrolle und Abrechnung der öffentlichen Wirtschaftsführung umfaßt. Nach F. Terhalle gibt es vier solche Ziele:

1. Das Finanzierungsziel. Es folgt aus dem besonderen Charakter der Staatsfinanzwirtschaft als Bedarfsdeckungs- bzw. Zuschußwirtschaft. Der Zuschußbedarf muß gedeckt werden. Das Finanzierungsziel ist daher in erster Linie Finanzierungsvorsorge: a) Aufbringung der errechneten Zuschußbeträge und b) Sicherung des laufenden Auskommens mit den jeweils verfügbaren Geldmitteln.
2. Das Wirtschaftsrechnungsziel. Aus der Einsicht heraus, daß eine im Gelde schwimmende Wirtschaft trotzdem unwirtschaftlich arbeiten kann, hat eine "vermögensorientierte Gruppierung" der Einnahme- und Ausgabeziffern zu erfolgen. "Daß eine Anleihe - nicht einfach jeder Steuermark, oder daß Vermögensbildungs- nicht Schuldzinsausgaben unbesehen gleichgesetzt werden, muß durch die Rechnungsweise verhindert werden". Die Wertung erfolgt im Haushaltsplan jedoch heute immer noch einnahmeorientiert.
3. Das Wirtschaftsüberwachungs- oder Finanzverwaltungsziel. Durch den rechnerischen Nachweis von Bestand, Eingang und Ausgang soll eine Übersicht und Kontrolle von Soll und Ist ermöglicht werden.
4. Das Finanzausgleichsziel. Erst die Vereinheitlichung und rationelle Ausgestaltung des Rechenwerks der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften liefert vergleichbare Ziffern, auf Grund derer eine organische "Arbeitsteilung" der verschiedenen öffentlichen Finanzwirtschaften in einer Nationalwirtschaft durchgeführt werden kann.

Im wesentlichen haben wir es mit zwei Funktionen des Haushaltsplans zu tun: 1. mit der finanzwirtschaftlichen und 2. mit der politischen Funktion.²⁾ Diese Zweiteilung fällt in etwa mit der Betrachtung des Haushaltsplans als ein technisches und politisches Instrument zusammen. Beide Funktionen schließen die Kontrollfunktion in sich ein. Die Hauptaufgabe des Haushaltsplans stellt

1) Die Finanzwirtschaft des Staates u.d. Gemeinden, S. 267 ff; vgl. ferner F. Neumark, Theorie u. Praxis der Budgetgestaltung, Hdb.d.Fin.W. Bd.I, 2. Aufl. S. 554 ff; "Die öffentl. Haushaltsführung hat drei Zielsetzungen: eine fiskalische, eine ökonomische und eine politische".

2) J. Seidel (Die Haushaltspläne der deutschen Gemeinden, Jena 1933) führt als 3. Funktion die juristische oder Kontrollfunktion an; ebenso Neumark in seinem zitierten Aufsatz.

die Planung und den Vollzug der eigentlichen Zwecksetzung der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft dar. Zu der engeren finanzwirtschaftlichen Funktion gehören nach Weinmann (a.a.O. S. 14 ff), zugeschnitten auf den Gemeindehaushaltsplan, folgende Punkte:

1. Die Feststellung der in allen Verwaltungszweigen in einem Rechnungsjahr zu erfüllenden Aufgaben und die Schätzung des dafür erforderlichen Ausgabebedarfs (Finanzbedarfs).
2. Die Ermittlung des Steuerbedarfs = desjenigen Teils des Finanzbedarfs, der durch andere Einnahmen nicht gedeckt ist - und seine Verteilung auf die Steuerquellen, mit einem Wort: die "Steuerkalkulation".
3. Der Nachweis der Deckung für die geplanten Ausgaben oder die Sicherung des Ausgleichs zwischen Ausgaben und Einnahmen.

Im Gegensatz zur Marktwirtschaft gibt es in der öffentlichen Wirtschaft weder eine Aufwands- und Ertragsrechnung noch Preise. An die Stelle des Geldnutzens tritt der politische Nutzen, statt der Erfolgsbilanz haben wir den Haushaltsplan und die -rechnung und statt des Prinzips von Leistung und Gegenleistung, des "do ut des", sorgt die Steuer für das finanzielle Gleichgewicht im öffentlichen Sektor der Volkswirtschaft.

H. Sultan betont die politische Seite des Budgets, indem er es als einen "quantitativ meßbaren politischen Plan" bezeichnet. Die politische Funktion hängt eng mit dem früheren (jährlichen) Steuerbewilligungsrecht in den parlamentarisch regierten Gebietskörperschaften zusammen. Heute hat sich jedoch eine Wandlung dieses Kräfteverhältnisses vollzogen, Nicht das Parlament bremst die Ausgabefreudigkeit der Regierung sondern umgekehrt. In den Gemeinden ist das jährliche Steuerbewilligungsrecht in Form der autonomen Festsetzung der Hebesätze durch das Gemeindeparlament noch eher verwirklicht. Interessante Beziehungen bestehen ferner zwischen der politischen Funktion des Etats und dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden als staatspolitischer Institution. Aus der materiellen Ausgestaltung des Budgets, welches oft als Krönung der Selbstverwaltung bezeichnet wird, kann man Schlüsse ziehen, inwieweit echte Selbstverwaltung existiert, oder ob sie nur ein Scheindasein führt.

Aus den Funktionen des Haushaltsplans als eines technischen und politischen Instruments folgt zwangsläufig die Kontrollfunktion. Finanzwirtschaftlich wie politisch ist man um eine "rationelle Finanzkontrolle" (Neumark) gleichermaßen besorgt. Da die öffentliche Verwaltung nicht Selbstzweck, sondern Auftragverwaltung ist, muß eine Prüfung der Finanzgebarung, insbes. von

Soll und Ist, stattfinden, die auch der Finanzwirtschaft selbst zugutekommt. Auf der Ebene der Gemeinden handelt es sich politisch um den Rechenschaftsbericht der Gemeindeverwaltung gegenüber dem Gemeindeparlament bzw. deren Rechtfertigung vor ihren Wählern, finanzwirtschaftlich um den Nachweis eines genauen und wirtschaftlichen Rechnens.

3. Gliederung und Inhalt des Haushaltsplans

Nach § 2 GemHVO vom 4. September 1937 besteht der Haushaltsplan aus dem Gesamtplan und den Einzelplänen. Im Gesamtplan sind die Abschlußziffern der Einzelpläne und Abschnitte zusammengefaßt. Er muß im Gesamtergebnis ausgeglichen sein. Bei Gemeinden mit über 3000 Einw. enthält der Gesamtplan (§ 3 GemHVO):

- a) die veranschlagten Gesamteinnahmen und -ausgaben für das kommende Rj.
- b) die Reineinnahmen und -ausgaben für das kommende und laufende Rj. und nach der Rechnung für das abgelaufene Rj.
- c) den Überschuß (= der Betrag, um den im Einzelplan die Einnahmen höher sind als die Ausgaben, § 48 Ziff. 28 GemHVO) oder Zuschußbedarf (= der Betrag, um den im Einzelplan die Einnahmen die Ausgaben nicht decken, § 48 Ziff. 29 GemHVO) für die gleichen Jahre. Die Reineinnahmen und -ausgaben sind die von den Erstattungen (= innerer Verrechnungsverkehr unter den Verwaltungszweigen) bereinigten Gesamtausgaben und -einnahmen.

In allen Gemeinden wird der ordentliche und der außerordentliche Haushaltsplan in zehn Einzelpläne eingeteilt nach den verschiedenen Verwaltungszweigen. Die Posten dieser horizontalen Gliederung lauten:

- 0 Allg. Verwaltung
- 1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung
- 2 Schulen
- 3 Kultur
- 4 Fürsorge und Jugendhilfe
- 5 Gesundheits- und Jugendpflege
- 6 Bau- und Wohnungswesen
- 7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung
- 8 Wirtschaftliche Unternehmen
- 9 Finanzen und Steuern

Die Einzelpläne zerfallen wiederum in Abschnitte und Unterabschnitte, die ebenfalls nach dem Dezimalsystem beziffert werden. Die einzelnen Einnahme- und Ausgabeposten, die sich bei den jeweiligen Unterabschnitten (Abschnitten)

in der Regel wiederholen, heißen Haushaltsstellen. Ihre Bezifferung dient zugleich als finanzstatistische Kennziffer. Auf die Einzelheiten dieses Schemas (Gliederungs-, Gattungs-, Gruppierungsziffern) ist hier nicht näher einzugehen. Außer der horizontalen Gliederung enthält der Haushaltsplan bei den großen Gemeinden einen sog. Haushaltsquerschnitt, d.h. eine sachliche nicht verwaltungszweigmäßige Aufteilung der Ausgaben und Einnahmen nach bestimmten Gruppen. Diese vertikale Gliederung lautet:

Einnahmegruppen	Ausgabegruppen
0 Steuern und Zuweisungen	4 Persönliche Ausgaben
1 Gebühren, Entgelte, Strafen	5 Zuweisungen, Steuerbeteiligungsbeträge, Fürsorgeleistungen
2 Andere Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	6-8 Andere sächliche Verwaltungs- und Zweckausgaben
3 Einnahmen aus Vermögensbewegung	9 Ausgaben der Vermögensbewegung

Die genannten Gruppen bilden jeweils die Vorspalte, die folgenden Spalten enthalten die Einnahmen bzw. Ausgaben in den verschiedenen Einzelplänen 0 - 9. So kann man z.B. die Personalkosten oder die Investitionen in den einzelnen Verwaltungszweigen verfolgen. Der Haushaltsquerschnitt - das "Schachbrettmuster" der Finanzstatistik - stellt in etwa das Gegenstück zum sog. Funktionenplan des Bundes- bzw. der Länderhaushaltspläne dar. Er soll wie jener das Budget durchsichtiger und übersichtlicher gestalten.

Der ordentliche und der außerordentliche Haushaltsplan

Die wohl wichtigste (und umstrittenste) Gliederung des Haushaltsplans ist seine Aufteilung in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushalt nach § 1 Abs. 1 GemHVO. In der DGO findet man keine ausdrückliche Erwähnung und genaue Formulierung dieser Trennung (ebensowenig wie in der Bayer. GO, anders in § 100 Abs. 1 Baden-Württ. GO), sie ist aber einer Reihe von Vorschriften des gesamten 6. Teils sinngemäß zu entnehmen.

Der ordentliche Haushaltsplan umfaßt alle ordentlichen Einnahmen und Ausgaben. Die ordentlichen Einnahmen (Deckungsmittel) dienen zur Bestreitung aller ordentlichen Ausgaben und setzen sich zusammen aus:

- a) den Gemeindesteuern
- b) den übrigen eigenen Einnahmen der Gemeinden (Verwaltungs- und Benutzungs-

gebühren, Leistungsentgelte, Ablieferungen der wirtschaftlichen Unternehmen, Miet- und Zinserträge, Entnahmen aus Rücklagen, die für keinen außerordentlichen Bedarf angesammelt wurden)

c) den Finanzzuweisungen (insbes. von den Ländern)

Materiell umfassen die ordentlichen Ausgaben alle zur Erhaltung der vorhandenen Gemeindevorrichtungen (im weitesten Sinn) erforderlichen fortdauernden Ausgaben und die zur Substanzerhaltung und Erneuerung der vorhandenen Einrichtungen nötigen einmaligen Ausgaben (§ 5 Abs. 2 GemHVO). Die laufenden Ausgaben sind solche, die regelmäßig wiederkehren und ständige "Betriebsausgaben" darstellen, d.h. die zum Gang der öffentlichen Verwaltung unbedingt notwendig sind, wie z.B. Personalausgaben, sächliche Ausgaben, Schuldendienst und die Zuführung an die Rücklagen, soweit sie im ordentlichen Haushalt vorzunehmen ist. Durch die Charakterisierung als "regelmäßig wiederkehrende" Ausgaben ergeben sich Berührungen mit dem sog. Periodizitätsprinzip, vor allem bei den einmaligen Ausgaben. Hierunter fallen z.B. die Anschaffung von Einrichtungsgegenständen, Büromaschinen usw., falls die ordentlichen Mittel zur Deckung dieser Kosten ausreichen.

Der außerordentliche Haushaltsplan enthält die außerordentlichen Ausgaben und die zu ihrer Deckung erforderlichen außerordentlichen Einnahmen. Letztere sind in § 1 Abs. 3 GemHVO aufgezählt:

- a) Erlöse aus Darlehensaufnahme
- b) Veräußerungserlöse von Gemeindevermögen, ausgenommen bewegliches Vermögen, das zum Ge- oder Verbrauch in der laufenden Verwaltung bestimmt ist
- c) Entnahmen aus Kapitalvermögen, das für außerordentliche Ausgaben verwendet werden soll
- d) Entnahmen aus für außerordentlichen Bedarf bestimmten Rücklagen
- e) sonstige Einnahmen, die nicht ordentliche Einnahmen sind.

Die Unterscheidung von ordentlichen und außerordentlichen Haushalt geschah betont einnahmeorientiert.

Die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Trennung

In der Finanzwissenschaft war und ist die Zweiteilung des Haushalts in seiner heutigen Form heftig umstritten. Das Vorhandensein des außerordentlichen Etats bezeichnete man "als die Wurzel der finanziellen Schwierigkeiten der Gemeinden" (Hettlage-Loschelder). Der außerordentliche Haushalt gestatte das Schieben von Ausgaben des ordentlichen Etats in den außerordentlichen. Ausgaben,

die an sich aus Steuern zu decken wären - und dann vielleicht weniger gern bewilligt würden - können mittels Anleihen getätigt werden und "belasten die Zukunft zugunsten der Gegenwart".¹⁾ Diese Befürchtungen galten in erster Linie dem Reichsetat. Für die Gemeinden war man sich schon eher in der Beurteilung des außerordentlichen Haushalts einig. Nach dem bekannten und vielzitierten Gutachten von Popitz sollte der außerordentliche Etat die Eigenschaft eines "Anleihegesetzes" erhalten und genehmigungsbedürftig sein. In der Praxis handelt es sich ja auch tatsächlich ums Borgen. Dem wesentlichsten Einwand, der außerordentliche Etat führe zur ungesunden Schuldenwirtschaft der Gemeinden, wurde in der DGO mittels der strengen Vorschriften über das Schuldenwesen und über den außerordentlichen Haushalt scharf begegnet (§§ 76 und 77 DGO). Die Gemeindeordnungen der Länder nach 1945 folgten in den Grundzügen der einschlägigen Regelung in der DGO. Auch heute unterliegt der außerordentliche Haushalt strengeren Bestimmungen als der ordentliche hinsichtlich Genehmigung, Deckungsfähigkeit und außer- und überplanmäßiger Ausgaben (z.B. Art. 96 Abs. 3, 97 Abs. 2 Bayer. GO).

Die einkommensorientierte Unterscheidung von ordentlichem und außerordentlichem Etat wurde erstmalig im Reichshaushalt 1889/90 vorgenommen. Aber schon viel früher suchte die finanzwirtschaftliche Theorie nach einem exakten Kriterium für die Trennung.

Nach F. Neumark handelt es sich hier um drei Trennungsprinzipien:²⁾

a) das Prinzip der Periodizität, b) der Rentabilität und Produktivität und c) der Vorhersehbarkeit. In der Hauptsache lassen sich diese Grundsätze zurückführen auf a) das Prinzip der Periodizität, "der Regelmäßigkeit der Wiederkehr" (Schäffle) und b) auf das Prinzip "der Dauer der mit der Ausgabe erzielten Wirkungen" (A. Wagner), d.h. auf das "Prinzip des Nutzeffekts" (Terhalle)³⁾. Das Kriterium der Periodizität, nach dem regelmäßig wiederkehrende Ausgaben in den ordentlichen Haushalt einzusetzen sind, einmalige in den außerordentlichen, öffnet zwar der Willkür nicht so Tür und Tor wie eine einkommensorientierte Unterscheidung. Es ist aber auch nicht genau, denn je nach der

1) Heute ist jedoch die umgekehrte Tatsache, daß gemeindliche Ausgaben, die an sich außerordentliche wären, aus ordentlichen Mitteln gedeckt werden, häufiger wegen der für die Gemeinden unergiebigen Kapitalmarktsituation.

2) Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, Hdb. der Fin.Wiss., Bd. I, 2. Aufl. S. 616

3) A. Wagner, a.a.O., S. 135 ff; F. Terhalle, Finanzwissenschaft, S. 53

Größe der Gemeinde und dem damit bedingten Aufgabenvolumen gelangt die gleiche Ausgabe z.B. für einen Schulhausbau bei einer kleinen Gemeinde in den außerordentlichen, bei einer großen in den ordentlichen Haushalt. Überdies finden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Ausgaben hierbei keine Berücksichtigung.

Adolph Wagners (und auch Dietzels) Kriterium für die Trennung, das er im Rahmen des dritten Kapitels seiner "Finanzwissenschaft": "Materielle Ordnung der Finanzwirtschaft und Theorie der Deckung des Finanzbedarfs" aufstellte, behandelt das Problem unter dem fiskalischen und volkswirtschaftlichen Gesichtswinkel. Der ordentliche Finanzbedarf ist, so schreibt Wagner, "die periodische regelmäßige Zuführung umlaufenden Kapitals in den öffentlichen Haushalt, d.h. der Aufwand an Gütern, welcher innerhalb der Produktions-(Finanz-)periode definitiv im staatlichen (kommunalen usw.) Produktionsprozeß zugesetzt wird, seinem vollen Werte nach in die produzierten Güter (Staatsleistungen) übergeht und sich eben deshalb jährlich in demselben Betrage wiederholen muß" (a.a.O., S. 137). Wagner nennt diesen Aufwand die eigentliche ordentliche Ausgabe oder das Normalerfordernis. Den außerordentlichen Finanzbedarf definierte er als den "unperiodisch in größerem Betrage meist nur von Zeit zu Zeit stattfindenden Aufwand an Gütern, dessen Wirkungen über die laufende Finanzperiode (notwendig oder regelmäßig) hinüberrauchen". Dabei sei zu beachten, ob die betreffende Ausgabe die Grundlage einer dauernden Nutzung bilde, so daß in den folgenden Finanzperioden eine Minderausgabe und eine gesteigerte staatliche Produktionsfähigkeit eintritt, nämlich durch: a) "privatwirtschaftliche Kapitalanlage" (mit anderen Worten: durch wirtschaftliche Betätigung) und b) "staatswirtschaftliche Kapitalbildung", Schaffung von staatlichen "Immaterialkapitalien" (z.B. Durchführung einer Justizreform). Die Ausgabe kann aber auch eine "eigentliche außerordentliche" darstellen (z.B. Kriegsaufwand, Naturkatastrophen). Eine dauerhafte Nutzung entsteht dabei nicht, "vielmehr stellen letztere in der Regel große Verluste an Sachgütern und Menschenkräften für die ganze Volkswirtschaft dar".¹⁾ Aus dieser sauberen Analyse der Ausgaben sucht Wagner die Wahl der "Bedeckungsform", die passenden Einnahmen für die Ausgaben, zu treffen,²⁾ insbes. die Frage: Deckung durch Steuern oder Anleihen? zu beantworten.

Das Prinzip des Nutzeffekts fand keine entsprechende Berücksichtigung im gel-

1) A. Wagner trifft noch eine dritte staatsrechtliche Unterscheidung in stabiles oder wandelbares Budget nach dem englischen Vorbild.

2) Auf dieses Problem kommen wir bei der Beurteilung der Schuldenwirtschaft der Gemeinden noch zurück.

tenden Haushaltsrecht. Die Unterscheidung blieb einnahmeorientiert.¹⁾ Fiskalisch ist die Trennung insofern bedeutsam, als die Mittel manchmal leichter oder überhaupt erst durch Steuern, ein andermal leichter auf dem Anleiheweg aufgebracht werden können. Man kann also durch eine "Opportunitätspolitik" (Terhalle) die Ausgaben und ihre Deckung etwas manipulieren. Davon abgesehen ist die Zweiteilung jedoch fiskalisch - nicht aber volkswirtschaftlich und belastungspolitisch - insoweit unerheblich, weil schließlich alle Ausgaben von heute in der Gegenwart oder später in ordentlichen Einnahmen ihre Deckung finden müssen, oder in der Vergangenheit sind ordentliche Mittel gespart worden für die augenblickliche Verausgabung. Die Gelder für die außerordentlichen Ausgaben stammen nämlich hauptsächlich aus:

- a) Rücklagen, d.h. ordentliche Einnahmen aus der früheren Periode, "Steuern von gestern"
- b) Anleihen, d.h. ordentliche Einnahmen aus der kommenden Periode "Steuern von morgen" (Terhalle).

Belastungspolitisch findet der außerordentliche Etat seine Rechtfertigung, da jede Periode, den empfangenen Nutzungen entsprechend gleichmäßig herangezogen werden soll zur Deckung des Finanzbedarfs.

Nach dem Grundsatz einer gesunden Finanzwirtschaft darf kein Vermögensverzehr oder eine Schuldaufnahme für laufende Ausgaben erfolgen, d.h. laufende Ausgaben können nie außerordentliche sein (GemHVO § 1 Abs. 3).

1) In jüngster Zeit wird besonders wieder unter Anwendung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse die Abschaffung der bestehenden Zweiteilung des Haushalts und eine Aufgliederung in einen laufenden Haushalt (Haushalt der Verwaltung) und in ein Kapitalbudget (Investitionshaushalt oder Budget des Finanzvermögens) gefordert. Vgl. dazu Herbert Weichmann und Curt Wawroczek, Neuordnung der öffentlichen Haushalte, Schriften des Hamburgischen Weltwirtschaftsarchivs Nr. 3, 1952; C. Wawroczek, Neuordnung der öffentlichen Haushalte, Finanzarchiv, NF 1953 S. 482 ff; insb. derselbe, Haushaltsreform als Existenzproblem der kommunalen Selbstverwaltung, Städtetag 1957, S. 97 ff. Die Crux liegt in der Tatsache, daß der Haushaltsplan Wirtschaftsplan und -rechnung u n d politisches Programm ist und auch bleiben soll, und ferner in dem grundsätzlichen Unterschied zwischen privater und öffentlicher Wirtschaft.

4. Die Grundsätze der öffentlichen Haushaltsführung

Von Theorie und Praxis wurden für Aufstellung und Vollzug des Haushaltsplans gewisse Grundsätze herausgearbeitet, Anforderungen an das Budget, die für alle öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften gelten. Die folgenden Prinzipien werden in erster Linie unter dem Gesichtswinkel des Gemeindebudgets dargestellt:

1. Die Jährlichkeit des Budgets

Als Wirtschaftsperiode der Gemeinden bestimmte der Gesetzgeber das Rechnungsjahr des Staates (§ 82 DGO, Art. 88 Bayer. GO). In der Begründung zu § 82 DGO heißt es: die Abschaffung länger dauernder, insbes. mehrjähriger Haushalts- und Rechnungsperioden der Gemeinden ist gerechtfertigt, "weil sich die Einnahmen und Ausgaben für einen längeren Zeitraum als ein Rechnungsjahr nicht hinreichend übersehen lassen" (Surén-Loschelder, a.a.O., S. 91). Ein (formell und materiell nicht geregelter) sog. Finanzplan über mehrere Jahre hinaus soll jedoch ein großzügiges finanzielles Gesamtprogramm ermöglichen. Die einzelnen Haushaltspläne bilden dann seine Teile.

2. Die Vorherigkeit des Budgets (§ 84 DGO, Art. 90 Bayer. GO)

Der Haushaltsplan ist rechtzeitig aufzustellen. Die gemeindliche Wirtschaftsführung soll ja planmäßig erfolgen. In der Praxis lassen sich aber Ausnahmen von diesem Prinzip nicht vermeiden. § 87 DGO enthielt für eine vorsichtige und nur das Nötigste berücksichtigende Interimswirtschaft bei verspäteter Verabschiedung des Haushaltsplans genaue Vorschriften, die fast wörtlich in Art. 94 Bayer. GO übernommen worden sind. Danach darf die Gemeinde in der "haushaltslosen" Zeit: 1. "im Rahmen der zur Verfügung stehenden Betriebsmittel nur die Ausgaben leisten, die bei sparsamster Verwaltung nötig sind, um a) die bestehenden Gemeindeeinrichtungen in geordnetem Gang zu erhalten und den gesetzlichen Aufgaben und rechtlichen Verpflichtungen der Gemeinde zu genügen, b) Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen, für die durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge festgesetzt worden sind, die haushaltsrechtlich noch verausgabt werden können; "2. "die feststehenden Einnahmen und die Einnahmen aus den für ein Rechnungsjahr festzusetzenden Steuern und Abgaben nach den Sätzen des Vorjahres forterheben ...". 3. im Vorjahr noch nicht in Anspruch genommene Kassenkredite und Darlehen im außerordentlichen Haushalt im Rahmen der Ansätze aufnehmen.

3. Die Vollständigkeit des Budgets (§ 85 DGO, Art. 91 Bayer. GO)

In den Plan sind alle voraussichtlich fällig werdenden Einnahmen und Ausgaben einzusetzen, um so einen Gesamtüberblick zu gewährleisten. Das geschieht am besten in einem Bruttoplan (§ 10 GemHVO), d.h. alle Einnahmen und Ausgaben

sind getrennt voneinander in voller Höhe zu veranschlagen und keine Saldierungen vorzunehmen. Ausnahmen von diesem Prinzip bestehen bei den wirtschaftlichen Unternehmen (nur das voraussichtliche Endergebnis des Wirtschaftsplans dieser Unternehmen muß in EPl. 8 ausgewiesen werden, § 10 Abs. 2 GemHVO, § 13 EBVO), den Stiftungen (Sonderhaushalt nach § 47 GemHVO), den durchlaufenden Geldern, den Kassen- und Haushaltsresten sowie bei bestimmten Vermögenserlösen (§ 1 Abs. 4 GemHVO).

4. Die Einheit des Budgets

Der Haushaltsplan ist nur ein einziger Plan. Damit erfüllte sich 4. Wagners Forderung nach der "fiskalischen Kasseneinheit". Die Befolgung dieses Grundsatzes soll eine verzweigte Fondswirtschaft verhindern und die gemeindliche Haushaltsführung übersichtlich gestalten und die Kontrolle erleichtern, d.h. die Transparenz des Budgets fördern. Ausgenommen von diesem Prinzip sind, wie schon erwähnt, die Wirtschaftspläne der Unternehmen und die rechtsfähigen Stiftungen, ferner (nach Neumark) auch der außerordentliche Haushalt. Eine Aussonderung von einmaligen Ausgaben aus dem ordentlichen und ihre Einsetzung in den außerordentlichen Haushalt kann ein Defizit in ersterem verschleiern.

5. Die Wahrheit und Klarheit des Budgets

Der Haushaltsplan ist mit größter Genauigkeit aufzustellen, ohne Weglassen und Hinzufügen von Posten. Wenn für die Ansätze keine genauen Unterlagen vorhanden sind, haben sie auf Grund gewissenhafter und vorsichtiger Schätzungen zu erfolgen (§ 8 GemHVO). Durch Ausgabenunter- und Einnahmenüberschätzung dürfen keine "Frisuren" vorgenommen und umgekehrt auch keine "stillen Reserven" gebildet werden. Zur Durchsetzung dieses Prinzips dienen vor allem die Anlagen, die dem Haushaltsplan nach den §§ 6 und 7 GemHVO beizufügen sind (Vorbericht; Sammelnachweise, d.h. die Zusammenfassung sachlich zusammengehöriger und gemeinsam zu bewirtschaftender Ausgaben in einer Anlage zum Haushaltsplan, § 48 Ziff. 7 GemHVO, z.B. über persönliche Ausgaben, Schuldendienst und Rücklagenbildung; Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe; Nachweisung über den Stand des Vermögens, der Schulden und der übernommenen Bürgschaften; Übersicht über die Steuereinnahmen und Steuerüberweisungen in den letzten fünf Jahren; Stellenplan), die Erläuterung der Einnahmen und Ausgaben (§ 24 GemHVO) und die Berichterstattung (§ 30 GemHVO).

6. Der Haushaltsausgleich¹⁾ (§ 85 DGO Art. 91 Bayer. GO, § 9 GemHVO)

1) Für die Aufstellung des Staatsbudgets wird dieses Prinzip nur zögernd oder überhaupt nicht genannt im Hinblick auf die antizyklische Budgettheorie. Vgl. dazu die beiden zitierten Aufsätze von Neumark im Hdb. der Fin.W.

Die im ordentlichen und außerordentlichen Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben müssen sich in einer gesunden Finanzwirtschaft mit den Einnahmen ausgleichen. Ergibt sich bei der Aufstellung des ordentlichen Haushalts ein Fehlbetrag, so ist in erster Linie der Ausgleich durch Ausgabendrosselung herbeizuführen. Dabei besteht eine bestimmte Rangfolge der Dringlichkeit. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans werden zuerst schon die einmaligen von den laufenden ordentlichen Ausgaben gesondert. Sie sind der bewegliche Teil.

Nach § 9 GemHVO in Verbindung mit § 10 RücklVO ergibt sich folgende gesetzliche Rangordnung der Aufgaben bzw. Ausgaben (Hettlage-Loschelder, S. 172):

- a) die gesetzlichen Aufgaben; gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen (z.B. Zahlung von Gehältern, Schuldendienst, Rücklagenbildung)
- b) Unabweisbare Aufgaben; ihre Abweisung muß "im allgemeinen Interesse oder nach der besonderen Lage der Gemeinde nicht vertretbar sein" (§ 9 GemHVO). Die Grenze ist hier sehr schwer zu ziehen. In einem Kurort z.B. können der Wegebau, in einer Kunststadt Bauwerke und in einer Industriegemeinde Gewerbeförderung darunter fallen.

c) sonstige Aufgaben.

Wenn die Einnahmen nicht ausreichen, erfahren die sonstigen Aufgaben als erste Abstriche, dann erst die unabweisbaren und zuletzt die gesetzlichen. Nach diesen Kürzungen folgt die Erhöhung der Einnahmen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Abgabepflichtigen.

7. Die Gesamtdeckung im Haushaltsplan (Prinzip der Nonaffektation)

Nach § 39 GemHVO dienen alle Einnahmen des ordentlichen Haushalts als Deckungsmittel für den gesamten Ausgabebedarf des ordentlichen Haushaltsplans, "soweit sie nicht nach § 12 auf die Verwendung für bestimmte Zwecke beschränkt sind". Im außerordentlichen Haushaltsplan herrscht dagegen das Prinzip der Einzeldeckung.

8. Die qualitative Spezialität des Budgets (§§ 11 und 33 GemHVO)

Nach dem Prinzip der Einzelveranschlagung dürfen Mittel, die für einen bestimmten Zweck eingesetzt sind, nur für diesen verausgabt werden. Ausgenommen sind davon: a) die Verfügungsmittel des Bürgermeisters (Dispositionsfonds), b) die Verstärkungsmittel (für besonderen Bedarf), c) die vermischten Einnahmen und Ausgaben (meistens geringfügige Beträge) und bes. d) die gegenseitig oder einseitig deckungsfähigen Ausgaben (§ 13 GemHVO). Diese Ausnahmen bewirken keine Erhöhung des Etatvolumens sondern nur Verschiebungen in ihm.

9. Die quantitative Spezialität des Budgets

Die Ausgaben dürfen die veranschlagten Beträge grundsätzlich nicht überschreiten. Ausnahmen von der Regel bilden die über- und außerplanmäßigen Ausgaben,

die das Etatvolumen vergrößern.

10. Die zeitliche Spezialität des Budgets

Grundsätzlich werden die Beträge im Haushaltsplan nur für ein Jahr bewilligt. Eine Ausnahme stellt § 14 GemHVO mit der Übertragbarkeit bestimmter Ausgaben dar.

11. Die Öffentlichkeit des Budgets (Art. 90 und 92 Bayer. GO)

Diese Anforderung sucht dem Charakter des Haushaltsplans als finanzwirtschaftliches und politisches Instrument gerecht zu werden.

5. Der Vollzug des Haushaltsplans

Nach § 89 DGO bzw. Art. 96 Abs. 1 und 2 Bayer. GO stellt die Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan die Grundlage für die planmäßige und sparsame Wirtschaftsführung der Gemeinden dar. § 26 Abs. 1 GemHVO sichert, daß der Haushaltsplan nicht nur ein unverbindlicher Voranschlag bleibt, sondern bindende Richtlinie für die gemeindliche Ausgabe- und Einnahmewirtschaft wird. § 26 Abs. 2 und die folgenden §§ 27 und 28 GemHVO haben vor allem organisatorische Bedeutung und regeln die Anordnungsbefugnis.

Die Anordnung, welche Ausgaben geleistet werden sollen und welche Einnahmen zu erheben sind, obliegt dem Bürgermeister oder den von ihm beauftragten Dienststellen. Die anordnungsbefugte Stelle ist meistens im Haushaltsplan bei der einzelnen Haushaltsstelle vermerkt. Personen, die mit Kassen- oder Prüfungsaufgaben betraut sind, dürfen keine Anordnungsbefugnis besitzen nach dem Grundsatz der Trennung von Anordnung, Zahlung und Überwachung. Gemäß § 29 GemHVO haben die Gemeinden und zwar die anordnungsbefugten Stellen alle erteilten Auszahlungsanordnungen und die Beträge, die bereits festgestellt aber noch nicht angeordnet sind (z.B. Bestellungen) in Listen, den sogenannten Haushaltsüberwachungslisten einzutragen. Diese sind monatlich aufzurechnen und mehrmals während des Rechnungsjahres mit der Kasse oder Buchhaltung abzustimmen. Die Haushaltsüberwachungslisten legen dar, in welchem Umfang über die Ausgabenmittel bei den einzelnen Haushaltsstellen bereits verfügt ist oder inwieweit sie schon festgelegt sind. Daneben ermöglichen sie eine Kontrolle, ob die Anordnungen der Verwaltung mit dem Kassensoll übereinstimmen.

Die Betätigung der Ausgaben

Die Bindung des Bürgermeisters an den Haushaltsplan ist verschieden je nach der Ausgaben- oder Einnahmenseite hin. Bei den Ausgaben erhält er im Budget nur eine Ermächtigung aber keine Verpflichtung. "Er darf die Haushaltsmittel nur insoweit und nicht eher in Anspruch nehmen, als es bei einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist" (§ 89 Satz 3 DGO, § 32 GemHVO). Ferner dürfen Auszahlungen nur angeordnet werden, wenn a) für den bestimmten Zweck ausreichende Mittel im Haushaltsplan bereitgestellt sind oder ihre Leistung als über- oder außerplanmäßige Ausgabe genehmigt ist (§ 28 GemHVO) und b) die Ausgabemittel so verwendet werden, daß sie zur Deckung aller veranschlagten Ausgaben reichen (§ 39 GemHVO). Zu dem letzten Punkt ist auch die Auflage des Art. 96 Abs. 4 Bayer. GO zu zählen, wonach im Gemeinderat Anträge, die Ausgaben verursachen, erst gestellt werden dürfen, wenn gleichzeitig Deckungsvorschläge erfolgen. Außerordentliche Vorhaben dürfen erst in Angriff genommen und Zahlungen angeordnet werden, wenn die dafür vorgesehenen Einnahmen eingegangen sind oder deren rechtzeitiger Eingang rechtlich und tatsächlich gesichert ist (§ 90 DGO, Art. 96 Abs. 3 Bayer. GO).

Nach § 33 GemHVO, dem § 43 RHO nachgebildet, können Mittel für den gleichen Zweck nicht an verschiedenen Stellen verausgabt werden. Diese Vorschrift will eine Verschleierung von überreichlichen Dotierungen einer bestimmten Aufgabe verhindern.

Nach § 35 Abs. 1 GemHVO dürfen Ausgabemittel nur für den im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert (im Rahmen der Ansätze), verwendet werden. Mittel, über die am Schlusse des Rechnungsjahres noch nicht verfügt ist, gelten als erspart. Diese Bindung besteht sowohl im ordentlichen als auch - wenngleich strenger - im außerordentlichen Haushaltsplan. Gewisse Durchrechnungen des Prinzips sind jedoch möglich. Die sachliche Bindung (qualitativ und quantitativ) kommt im ersten Satzteil zum Ausdruck. Eine wichtige Ausnahme von der qualitativen Spezialität bildet die sog. Deckungsfähigkeit (§ 13 GemHVO). Nach § 34 GemHVO können bei den als gegenseitig deckungsfähig bezeichneten Ausgaben die bei einer Ausgabe ersparten Mittel, solange sie verfügbar sind, zur Begleichung von Mehrbedürfnissen bei einer anderen dieser Ausgaben verwendet werden. Bei einseitig deckungsfähigen Ausgaben dürfen die bei der deckungspflichtigen (abgebenden) Ausgabe ersparten Mittel unter der gleichen Voraussetzung zur Begleichung von Mehrbedürfnissen einer der deckungsberechtigten Ausgaben benützt werden.

Ausnahmen von der quantitativen Spezialität des Budgets stellen die Überplan-

mäßigen (= Ausgaben, welche die im Haushaltsplan vorgesehenen Beträge und die aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsreste übersteigen) und die außerplanmäßigen Ausgaben dar (= solche Ausgaben, "die weder unter eine Zweckbestimmung des Haushalts fallen, noch bei den aus den Vorjahren übertragenen Resten zu verrechnen sind", § 48 Ziff. 15 bzw. 16 GemHVO, also im Haushaltsplan überhaupt nicht vorgesehen waren). Beide Arten der Haushaltsüberschreitung dürfen im Rahmen des ordentlichen Haushalts erst erfolgen, wenn ein "unabweisbarer" Bedarf vorliegt und der Gemeinderat bei gleichzeitiger Bewilligung der Deckungsmittel zugestimmt hat (Art. 95 Abs. 2, 97 Abs. 1 Bayer. GO, §§ 88 Abs. 2, 91 Abs. 1 DGO). Schwierigkeiten bereitet die Auslegung des Wortes "unabweisbar" hier, wie auch an anderen Stellen der formellen Finanzordnung, z.B. im Schuldenwesen der Gemeinden.

Im außerordentlichen Haushalt, bei Verstärkungs- und Verfügungsmitteln oder bei nicht zwangsläufigen persönlichen Ausgaben (§ 42 GemHVO) können Haushaltsüberschreitungen erst nach Änderung der Haushaltssatzung vorgenommen werden (§ 91 Abs. 2 DGO, Art. 97 Abs. 2 Bayer. GO).

Die zeitliche Spezialität des Budgets entspricht dem Prinzip der Jährlichkeit. Eine scharfe Zäsur zwischen zwei Haushaltsjahren läßt sich aber aus verwaltungs- und finanzpolitischen Gründen nicht verwirklichen. Die Durchbrechungen des Prinzips sind: a) die Auslauperperiode, b) die übertragbaren Ausgabemittel. Nach § 35 Abs. 2 GemHVO müssen Ausgaben, die sich auf einen zum abgelaufenen Rechnungsjahr gehörenden Zeitraum beziehen, oder deren Entstehungsgrund noch in das abgelaufene Jahr fällt, "bis zum Abschluß der Bücher" noch für dieses Rechnungsjahr angewiesen werden.

Die einmaligen und außerordentlichen sowie die für übertragbar erklärten Ausgaben bleiben für die unter diese Zweckbestimmung fallenden Ausgaben über das Rechnungsjahr hinaus verfügbar und zwar bis zum Abschluß der Rechnung des auf die Schlußbewilligung folgenden Rechnungsjahres. Bei Bauten bleiben diese Mittel bis zum Schluß des Rechnungsjahres verfügbar, in welchem der Bau "in seinen wesentlichen Teilen" in Benutzung genommen werden kann (§ 35 Abs. 3 GemHVO). Aus Darlehensmitteln zu finanzierende Ausgaben können nur übertragen werden, wenn die Darlehensbeträge auch tatsächlich eingegangen sind (Art. 96 Abs. 3 Bayer. GO). Die übertragbaren Haushaltsmittel bleiben über das Rechnungsjahr hinaus verfügbar. Die Berechtigung zur Ausgabe gilt also noch für das nächste Rechnungsjahr. Die verbleibenden (übertragbaren) Mittel werden zu Haushaltsresten, als solche in der Haushaltsrechnung ausgewiesen und gemäß § 23 GemHVO in den Haushaltsabschluß einbezogen. In einem späteren Rechnungsjahr finden sie folglich eine Deckung. Die Haushaltsreste -

ihr Gegenstück sind die sog. Haushaltsvorgriffe - bedeuten "verbleibende Ermächtigung für die Verwaltung" (Hettlage-Loschelder) und sind verfügbare Mittel für die Verwaltung im Gegensatz zu den Kassenresten. Diese ergeben sich rein kassenmäßig und die Verwaltung hat bereits über die Beträge verfügt. Die Übertragung als Haushaltsrest und seine Verausgabung im neuen Rechnungsjahr benötigt die Genehmigung des Gemeinderats aber keine neue Veranschlagung.

Für den Vollzug des Haushaltsplans bzw. für die Behandlung der Ausgaben sind ferner eine Reihe von Bestimmungen maßgebend, von denen die wichtigsten kurz gestreift werden sollen.

Nach § 36 GemHVO darf über Ausgaben, die als "künftig wegfallend" bezeichnet sind, von dem Zeitpunkt an, in dem die Voraussetzung für den Wegfall erfüllt ist, nicht mehr verfügt werden. Die früheste Verwirklichung der durch den kw. Vermerk eingeleiteten neuen Finanzgebarung soll damit erreicht werden.

Dem Gemeinderat und der Aufsichtsbehörde ist nach dem Stand vom 30. September jedes Rechnungsjahres möglichst im Laufe des Oktobers über die bisherige Ausführung des Haushaltsplans und seiner voraussichtlichen Entwicklung Bericht zu erstatten (§ 30 GemHVO).

In Gemeinden bis zu 3000 Einw. hat der Bürgermeister dem Gemeinderat vierteljährlich einen Überblick über den Vollzug des Haushaltsplans zu geben.

Korrespondierend zu den Vorschriften über die Aufstellung des Haushaltsplans enthält der Abschnitt über seinen Vollzug in der GemHVO Sonderbestimmungen für einzelne Ausgaben, z.B. über Verfügungs- und Verstärkungsmittel (§ 33 Abs. 3, 37 Abs. 1), persönliche Ausgaben (§ 42) und Bauausgaben der Gemeinde (§ 43). Für die Gemeinden über 3000 Einw. sind gemäß § 44 bei der Vergebung von Aufträgen die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL, Fassung 1956) und für Bauleistungen (VOB, Fassung 1952) zugrunde zu legen.

Die Erhebung der Einnahmen

Im Gegensatz zur Ausgabenermächtigung ist der Bürgermeister verpflichtet, die der Gemeinde zustehenden Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen (§ 38 GemHVO). Diese Verpflichtung erlischt nicht wie prinzipiell die Ausgabeberechtigung bei Ablauf des Haushaltsjahres. Der Bürgermeister muß jede Einnahme erheben, ohne Rücksicht darauf, ob sie im Haushaltsplan überhaupt oder in der erreichbaren Höhe vorgesehen ist. Von den in der Haushaltssatzung

festgelegten Grundlagen (z.B. Festsetzung der Hebesätze) ist natürlich auszu-gehen, und sie dürfen nicht über- oder unterschritten werden. Die gesetzliche Norm für die Einnahmeerhebung finden wir aber meistens außerhalb der "norm-setzenden Veranschlagung", z.B. in den Realsteuergesetzen, VergnügungStG, HundeStG und im Gemeindeabgabengesetz. Die außerordentlichen Einnahmen sind erst zu erheben, wenn sie zur Durchführung eines im Haushaltsplan vorgesehe-nen außerordentlichen Vorhabens erforderlich sind.

Wie die Ausgaben, so müssen auch die Einnahmen der Kasse durch eine Annahme-ordnung angezeigt werden. Die anordnenden Stellen haben den Einzug der Ein-nahmen durch die Kasse zu überwachen (§ 29 Abs. 4 GemHVO). Für die größeren Einnahmearten, insbes. für die Steuern, werden sog. Soll-Listen geführt, aus denen die Unterlagen und die Berechnung der Schuld des einzelnen Pflichtigen ersichtlich sind.

Besondere Vorschriften über Stundung, Niederschlagung und Erlaß von Einnahmen durch die anordnende Stelle finden wir in der GemHVO (nur für privatrechtli-che Forderungen, § 38 Abs. 5), in der KurVO, der Abgabenordnung, dem Gemein-deabgabengesetz und dem Grundsteuergesetz.

III. Das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden

1. Wesen und Funktion

Eine genaue, planmäßige und wirtschaftliche Haushaltsführung der Gemeinden läßt sich nur erreichen, wenn nicht nur die Aufstellung und der Vollzug des Haushaltsplans rationell und einheitlich gestaltet sind, sondern auch eine gut organisierte laufende Verrechnung, Abrechnung und Kontrolle, eine Ordnung des Kassen- und Rechnungswesens, die Realisierung des Budgets sichert. So muß-te zwangsläufig auf den Erlaß der DGO, der RücklagenVO und später der GemHVO die Kassen- und Rechnungsverordnung (KurVO) vom 2. November 1938 folgen.

Vor 1935 war das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden von Land zu Land verschieden und überall meist mangelhaft geregelt (Popitz, Gutachten S. 72). Bayern hatte nach der HKRO von 1933 eine reine Ist-Rechnung, d.h. es wurde weniger Wert gelegt auf eine Verzeichnung der Kassen- und Haushaltsreste, als auf den Nachweis der tatsächlich geleisteten Ausgaben und Einnahmen. ¹⁾ Daneben

1) Hettlage-Loschelder, Gemeindevirtschaftsrecht, Bd. 3 Kassen- und Rechnungs-recht, Berlin und Eberswalde 1939

war ein Überblick über die Entwicklung des Vermögens und ein Schuldenverzeichnis vorgeschrieben. Württemberg und Baden regelten das Kassen- und Rechnungswesen - wie auch das Haushaltsrecht - am fortschrittlichsten. Die Soll-Rechnung trat hier in den Vordergrund und eine ausführliche Vermögensrechnung. In der DGO selbst enthielten die §§ 94 - 103 nur die Grundzüge der Materie, wie Führung der Kassengeschäfte durch den Kassenverwalter, Einheitskasse, Rechnungslegung und Prüfung. Heute finden wir die Vorschriften über das Kassen- und Rechnungswesen in den Gemeindeordnungen der Länder für alle Gemeinden und in solchen mit über 3000 Einw. in der KurVO.¹⁾

Das Kassen- und Rechnungswesen hat die Aufgabe, für die reibungslose Durchführung des Haushaltsplans von der Geldseite her zu sorgen, d.h. die täglichen Anfälle an Ein- und Auszahlungen vorzunehmen, zu verbuchen und abzurechnen. Ferner erfolgt zusammen mit dem Haushaltsplan die Rechnungslegung in Form der Jahres(Haushalts-)rechnung der Gemeinden.

2. Die laufende Verrechnung

Zwei wichtige Grundsätze beherrschen das Kassenwesen: die Trennung von Anordnung und Kassengeschäft und das Prinzip der Einheitskasse (§ 94 Ziff. 11 KurVO) als Gegenstück zum Prinzip der Einheit des Budgets. Die KurVO enthält in den ersten vier Teilen Vorschriften über das Kassenpersonal, die Organisation, den Geschäftsgang und den Zahlungsverkehr. Es handelt sich hierbei um technisch-organisatorische Einzelheiten, auf die nicht näher eingegangen werden soll. Im 6. Teil des Gesetzes werden die Wertgegenstände und das Verwahrgeß behandelt. Die Gemeinden können Wertpapiere nur bei bestimmten zum Depotverkehr zugelassenen privaten und öffentlichen Geldinstituten aufbewahren, in Bayern z.B. bei der Bayerischen Staatsbank, bei der Bayerischen Gemeindebank u.a. Der 7. Teil behandelt die Kassenprüfungen und zwar regelmäßige, unvermutete und überörtliche Prüfungen. Prüfungsorgane sind der 1. Bürgermeister oder überörtliche Prüfungsverbände, z.B. in Bayern der Bayerische Prüfungsverband öffentlicher Kassen. Von größerer finanzwirtschaftlicher Bedeutung sind der 5. Teil "Buchführung" und der 8. Teil "Rechnungslegung".

Nach § 11 Abs. 1 KurVO hat die Gemeindekasse "die Einnahmen und Ausgaben rechtzeitig einzuziehen und zu leisten". Sie führt die hierzu erforderlichen Buchungen durch, sammelt Belege und nimmt die mit der Buchung zusammenhän-

1) In Bayern ist im Zuge der Neufassung des Gemeindefinanzrechts eine KurVO neben GemHVO, EBVO, RücklagenVO und Abgabenrecht in Vorbereitung.

genden Geschäfte wahr. Der Zweck der Buchführung besteht nach § 45 darin, "die kassenmäßigen Vorgänge festzuhalten und Unterlagen für die Rechnungslegung zu gewinnen. Die Bücher sind so einzurichten, daß sie als Grundlage der Rechnungslegung dienen können; sie sollen ferner die ordnungsgemäße Erhebung und Abführung der durchlaufenden Gelder sowie Rückwirkungen der Haushaltsführung auf das Vermögen und die Schulden und deren sonstigen Änderungen dartun". Eine gute Buchführung schafft seit jeher die Voraussetzung für richtiges Wirtschaften. Für die öffentliche Finanzwirtschaft ist die Verwaltungsbuchführung oder Kameralistik vorgeschrieben, da sie "1. eine Kontrolle über die Durchführung der Zahlungsanordnungen der Verwaltungsstellen bei der Kasse, und 2. eine Feststellung über die Durchführung des Haushaltsplans durch die ausführenden Wirtschaftsstellen ermöglichen soll" (Hettlage-Loschelder, a.a.O. S. 266). Sie beruht auf dem Grundsatz der getrennten zeitlichen und sachlichen Buchung. Alle Zahlungen sind doppelt zu buchen, einmal in der Reihenfolge des Anfalls fortlaufend in den Zeitbüchern und zum andern sachlich nach der Gliederung des Haushaltsplans oder nach einer bestimmten Kontenanordnung in den Sachbüchern (§ 47). Als Zeitbücher müssen mindestens das Haupt- und das Tagesabschlußbuch geführt werden. Am wichtigsten von den Sachbüchern sind das Sachbuch für den Haushalt und dasjenige für das Vermögen. Nach § 52 Abs. 2 muß aus ersterem ersichtlich sein: a) wie die Ausführung des Haushaltsplans sich zum Budget verhält (Vergleich zwischen Soll und Ist), b) wie die (tatsächlichen) Einnahmen und Ausgaben sich zu den Einnahme- und Auszahlungsanordnungen verhalten (vergl. hierzu auch § 88). Im Sachbuch für das Vermögen ist der Bestand des Vermögens und der Schulden bei Beginn des Rechnungsjahres, die während des Rechnungsjahres eingetretenen Änderungen und der Bestand am Ende des Rechnungsjahres nachzuweisen. Das geht allein durch die Übernahme der vermögenswirksamen Posten aus dem Hauptbuch nicht, sondern die sonstigen (erfolgsunwirksamen) Vermögensänderungen müssen hinzugezählt werden. Diese Aufgabe hat die Vermögensrechnung zu lösen.

3. Die Rechnungslegung

- a) Die Kassenrechnung ist ein rein interner Rechenschaftsbericht des Kassenverwalters gegenüber dem 1. Bürgermeister. Die abgeschlossenen Sachbücher stellen in Urschrift die Kassenrechnung dar (§ 85). Aus dem Abschluß sieht man ob der Haushaltsplan eingehalten worden ist, d.h. ob die Anordnungsbeträge sich an die Ansätze des Haushaltsplans gehalten haben, die Kassen- und Haushaltsreste sowie das Abschlußergebnis (Ausgleich, Überschuß, Fehlbetrag).
- b) Anders verhält es sich mit der Haushaltsrechnung. Sie ist der Nachweis

des Bürgermeisters gegenüber den Gemeinderäten und der Aufsichtsbehörde (§§ 96, 99 DGO) einer planmäßigen, sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. In der amtlichen Begründung zu § 95 DGO heißt es: "Das formelle und inhaltliche Gegenstück zum Haushaltsplan ist die Haushaltsrechnung, die der Bürgermeister über die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungsjahres im 1. Viertel des neuen Rechnungsjahres zu legen hat. Sie ist der Rechenschaftsbericht über die Jahreswirtschaft und bildet damit die Grundlage für die Rechnungsprüfung und Entlastung" (Surén-Loschelder, S. 97). Über den Inhalt sagte die DGO nichts aus. Nach Art. 100 Bayer. GO muß die Rechnung, die innerhalb von 6 Monaten nach Abschluß des Rechnungsjahres zu legen ist, nachweisen: "1. die für das Rechnungsjahr angefallenen Einnahmen und Ausgaben im Vergleich zu den Ansätzen des Haushaltsplans, 2. die am Ende des Rechnungsjahres verbliebenen Restbeträge, 3. den Stand des Gemeindevermögens zu Beginn und am Ende des Rechnungsjahres und die in dessen Verlauf eingetretenen Veränderungen".¹⁾

Die Haushaltsrechnung stellt somit einen nach dem Haushaltsplan besonders gegliederten Auszug aus den Sachbüchern (Kassenrechnung) dar.²⁾ Nach § 90 hat die Haushaltsrechnung für die ordentlichen Einnahmen und Ausgaben den Fehlbetrag oder Überschuß (§ 23 GemHVO) und nachrichtlich das Abschlußergebnis der Vermögensrechnung auszuweisen. Über die spätere Behandlung von Fehlbeträgen oder Überschüssen enthält die KuRVO nichts, wohl aber § 23 GemHVO. Ein Fehlbetrag des ordentlichen Haushalts ist spätestens im Haushaltsplan des zweitnächsten Rechnungsjahres in Abschnitt 97 "Abwicklung der Vorjahre" zu veranschlagen und zu decken. Der übertragene Fehlbetrag stellt dann im Etat eine Ausgabe, der Überschuß eine Einnahme dar. Für die Überschüsse schreibt § 23 Abs. 2 GemHVO die Verwendung in einem späteren Rechnungsjahr: 1. zum Haushaltsausgleich, 2. zur Bildung von Rücklagen und 3. zur zusätzlichen Schuldentilgung vor.

Für den außerordentlichen Haushalt ist nach § 91 eine eigene Haushaltsrechnung aufzustellen.

1) Vgl. § 109 Baden-W.G.O vom 25. Juli 1955: "Die Jahresrechnung hat das Ergebnis der Kassen- und Haushaltsführung und der Vermögensverwaltung im Rj. nachzuweisen. Sie hat insb. erkennen zu lassen, inwieweit der Haushaltsplan eingehalten worden ist, welcher Überschuß oder Fehlbetrag sich ergibt u. wie sich das Vermögen u. die Schulden der Gemeinde verändert haben".

2) Vgl. hierzu O. Leupold, Die Sollrechnung der Gemeinde, Bayer. Bürgermeister 1948, S. 288 ff. u. 1950 S. 135 f; W. Emrich, Die Jahresrechnung der Gemeinden und ihre öffentliche Auflage, DÖV 1956, S. 464

c) Die Vermögensrechnung (§ 92)

Die in der GemeindeHVO und in der KuRVO vorgeschriebene Soll-Rechnung läßt eine Beurteilung der Haushaltswirtschaft einer Gemeinde zu, indem ersichtlich ist, welche Forderungen und Verpflichtungen (= Kassenreste) der Gemeinde beim Jahresabschluß noch vorhanden sind. Trotzdem kann man die Rückwirkung auf das Gemeindevermögen nicht erkennen. "Es besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß die bisherige Haushaltsrechnung und der in ihr nachgewiesene Überschuß oder Fehlbetrag ausreichende Aufschlüsse über den finanziellen Stand und die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft des abgelaufenen Jahres nicht vermitteln" (Hettlage-Loschelder a.a.O., S. 440). Ein ausgewiesener Überschuß oder Fehlbetrag ist völlig anders zu bewerten, je nachdem, ob er bei gleichzeitiger Erhaltung, Vermehrung oder Verminderung des Vermögens zustande kam. Ob also ein Überschuß mit Substanzverlust bezahlt werden mußte oder nicht, hat wesentliche Bedeutung. Die Vermögensrechnung neben der Haushaltsrechnung bzw. die nachrichtliche Nennung ihres Abschlußergebnisses (Vermehrung oder Verminderung des Vermögens) in der Haushaltsrechnung, sucht diesen schwerwiegenden Mangel zu beseitigen.

4. Die Rechnungsprüfung

Von der Rechnungslegung ist die Rechnungsprüfung scharf zu unterscheiden. Durch diese wird festgestellt, ob die Wirtschaftsführung der Gemeinde im abgelaufenen Rechnungsjahr technisch, rechtlich und wirtschaftlich einwandfrei war. Besonders Popitz bemängelte in seinem Gutachten, wie die Prüfung früher erfolgte und wer vor allem damit betraut war. Die Prüfung wurde damals von Gemeindebeamten durchgeführt, die in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Bürgermeister standen. Daher scheuten sich diese vor einer rückhaltslosen Kritik, insbes. wenn der Gemeindevorstand selbst für einen Fehler verantwortlich war (Popitz, a.a.O., S. 77).

Die DGO schrieb die Errichtung von gemeindlichen Rechnungsprüfungsämtern in den Stadtkreisen vor (§ 100 - 102 DGO). Der Bürgermeister hatte dem Gemeinderat - in Städten mit Rechnungsprüfungsamt zuerst diesem - die Rechnung zur Beratung vorzulegen (§ 96 DGO). Anschließend ging sie mit dem Schlußbericht des Prüfungsamtes, der Niederschrift über die Beratung und den schriftlichen Bemerkungen der Gemeinderäte der Aufsichtsbehörde zu, die über die Entlastung des Bürgermeisters beschließen mußte (§ 99 DGO).

In Bayern müssen kreisfreie Gemeinden und solche mit über 20000 Einw. ein Rechnungsprüfungsamt einrichten (Art. 106, 105 Bayer. GO). Diesem ist die

Jahresrechnung vorzulegen. Nach erfolgter Prüfung faßt das Amt seine diesbezüglichen Bemerkungen in einem Schlußbericht an den Gemeinderat zusammen. In den übrigen Gemeinden geht die Jahresrechnung sofort dem Gemeinderat zu (Art. 102 Bayer. GO).

Nach Art. 102 Bayer. GO ist die Rechnung und ihre Unterlagen insbes. zu prüfen, ob: "1. der Haushaltsplan eingehalten ist, 2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch nach den geltenden Vorschriften begründet und belegt sind, 3. bei den Einnahmen und Ausgaben nach dem Gesetz und den sonstigen Vorschriften verfahren worden ist, 4. das Vermögen richtig nachgewiesen und bewertet ist, 5. die Verwaltung zweckmäßig und wirtschaftlich geführt worden ist". Nach durchgeführter Prüfung stellt der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung die Rechnung fest. Anschließend ist sie mit allen Anlagen nach vorheriger ortsüblicher Bekanntmachung zwei Wochen lang öffentlich aufzulegen. Über etwaige Einwendungen der Gemeindebürger beschließt der Gemeinderat ebenfalls in öffentlicher Sitzung (Art. 103 Bayer. GO). Wenn die Auflegungsfrist verstrichen ist geht die Rechnung nebst Anlagen der überörtlichen Prüfungsstelle zu (bei Gemeinden bis 2000 Einw. den Rechnungsprüfungsstellen der Landratsämter, sonst dem Bayer. Prüfungsverband öffentlicher Kassen). Der Gemeinderat wird über das Ergebnis der Prüfung unterrichtet und beschließt in öffentlicher Sitzung endgültig die Anerkennung der Rechnung (Art. 105 Bayer. GO). Weigert sich der Gemeinderat, Beanstandungen der überörtlichen Prüfungsstelle zu berücksichtigen, so entscheidet darüber die Rechtsaufsichtsbehörde.

IV. Die gemeindlichen Rücklagen

1. Wesen und Funktion der Rücklagen

Ihrem Wesen nach stellen die Rücklagen Geldmittel dar, die als Reserven vom Haushalt abgezweigt werden für eine zweckbestimmte spätere Verwendung. Sie gehören zum eigentlichen Gemeindevermögen, das man in Verwaltungs- (EPl. 1 - 7), Betriebs- (EPl. 8 außer den ¹⁾Eigenbetrieben), allgemeines Kapital- und Grundvermögen einteilen kann. Als Mittel einer vorsorglichen Finanzpolitik gab es

1) Vgl. hierzu Karl Marder, Das Gemeindevermögen, Stuttgart u. Berlin 1936. Die Rücklagen kann man beim eigentlichen Gemeindevermögen als selbständige Position aufführen oder zum Kapital und Grundvermögen rechnen. Das Sondervermögen der Gemeinde umfaßt: das Eigenbetriebs-, das Ortschafts- und das

bereits vor dem 1. Weltkrieg vereinzelt eine sog. Fondswirtschaft der Gemeinden¹⁾, und in der Inflation erfolgte die erste Entwertung dieser Reserven. Die Ansammlung von solchen zweckgebundenen Fonds blieb bis zum Erlaß des PrGemFG und der DGO der "hausväterlichen" Vorsorge der Stadtkämmerer überlassen²⁾. Die DGO trägt bezüglich der Rücklagen nur einen Rahmencharakter. Es ist keineswegs verwunderlich, daß von den in § 105 Abs. 2 DGO angekündigten Verordnungen die RücklagenVO (im folgenden gehören §§ ohne Benennung zu dieser VO) vom 5. Mai 1936 als erste erschien. Unter dem Eindruck der krassen Mißstände in der Gemeindefinanzwirtschaft, insbes. ihrer Überschuldung - teilweise auch hervorgerufen durch die Finanznot des Reiches in der großen Krise -, sollte gerade die RücklVO zur finanziellen Gesundung der Gemeinden beitragen. Die bevormundende und erzieherische Haltung des Staates gegenüber den Kommunen in Finanzdingen kam klar zum Ausdruck. Die RücklVO griff fühlbar in die Gemeindefinanzwirtschaft und in die kommunale Selbstverwaltung ein. "Die gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zur Rücklagenbildung, also eine formell und materiell bis ins einzelne gehende Einflußnahme des Staates auf die gemeindliche Finanzpolitik (scheint) ... der Grundhaltung des Staates zu widersprechen" schreibt F. Terhalle dazu (Die gesetzlichen Rücklagen der Gemeinden, ab. f. Nationalök. und Stat. Bd. 144 (1936), S. 587). Die nach den Bestimmungen der RücklVO angesammelten Rücklagen wurden am 21. Juli 1948 in der Währungsreform zusammengestrichen. Nach den von allen westdeutschen Gemeindeordnungen für weiterhin gültig erklärten Bestimmungen der RücklVO hatte die Neubildung der Rücklagen zu erfolgen, die noch nicht in allen Gemeinden in der vorgeschriebenen Höhe vollzogen ist.

2. Die Arten der Rücklagen

Nach der RücklVO müssen in jeder Gemeinde folgende Rücklagen stets angesammelt werden:

1. Die Betriebsmittelrücklage. Sie ist dazu bestimmt, die "rechtzeitige Lei-

Grundvermögen, das mit öffentlich-rechtlichen Nutzungen belastet ist (Gemeindegliedervermögen in der DGO) und das Vermögen der nichtrechtsfähigen Stiftungen.

1) Vgl. hierzu u. im folgenden Hettlage-Loschelder, Rücklagenrecht, Berlin u. Eberswalde 1937, Walter Parlow, Rücklagen im Gemeindehaushalt, Stuttgart u. Berlin 1938, Th. Steimle, Das kommunale Rücklagenproblem, Berlin 1937

2) Vgl. §§ 60 Abs. 3, 61 Abs. 2, 72 Abs. 2, 77, 80 Abs. 3, 81 Abs. 2 DGO

stung von Ausgaben des ordentlichen Haushaltsplans ohne Inanspruchnahme von Kassenkrediten zu sichern" (§ 2 Abs. 1). Die Betriebsmittelrücklage hat eine "kassendispositionelle Funktion" (Terhalle) und soll als Kassenverstärkungsmittel dienen, d.h. an Stelle eines Betriebsmittelkredits das zeitliche Intervall zwischen Ausgaben und Einnahmen überbrücken. In der amtlichen Begründung zu § 81 DGO heißt es: "Die Vorgänge der Vergangenheit haben gezeigt, daß die Aufnahme sog. Kassenkredite für die Gemeinden besondere Gefahren in sich tragen kann. Das Gesetz geht deshalb grundsätzlich davon aus, daß jede Gemeinde in erster Linie bestrebt sein muß, einen Kreditbedarf zur Überbrückung des Auseinanderfallens von Einnahmen und Ausgaben im ordentlichen Haushaltsplan aus eigenen Mitteln, der sog. Betriebsmittelrücklage, zu decken (§ 81 Abs. 2)" (Surén-Loscheider, a.a.O., S. 89 f.). Erst wenn dies nicht möglich ist, sollte die Aufnahme von Kassenkrediten zulässig sein.

Mindest- und Höchstgrenzen dieser Rücklage sind so bestimmt, daß daraus ein vorübergehender Kassenbedarf von $1/20$ bis $1/6$ des haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmesolls abzüglich des Einnahmesolls der Versorgungs- und Verkehrsunternehmen und deren Ablieferungen und Gewinnanteile nach dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre gedeckt werden kann. Die Absetzungen gehen darauf zurück, daß haushaltsmäßig zu Buch schlagende Unterschiede, verursacht durch das Bestehen oder Nichtbestehen von diesen gemeindlichen Unternehmen, beseitigt werden sollen. Zudem hätten solche Gemeinden ohnedies einen gleichmäßiger fließenden Einnahmestrom.

2. Die allgemeine Ausgleichsrücklage

Sie ist anzusammeln, um "allzugroße Schwankungen in der Belastung der Einwohner auch bei einer Änderung der Wirtschaftslage zu verhindern" (§ 3 Abs. 1). Ein Abflachen der konjunkturell bedingten Schwankungen in Ausgabe- und Einnahmgestaltung der Gemeinden wird damit versucht. Die Schwankungsbreite dieser Pflichtreserve beträgt $1/20$ bis $1/5$ des Aufkommens an Steuern und Steuerüberweisungen nach dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre. Die anderen gemeindlichen Einnahmen klammerte man aus, weil ja gerade die Steuerschwankungen durch die Ausgleichsrücklage auszugleichen sind, die Tarife der Gemeindebetriebe als krisenfester gelten und dadurch Unterschiede in der Behandlung der Gemeinde mit oder ohne Betriebe vermieden werden sollen.

Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, müssen die Gemeinden ferner bilden:

1. eine Tilgungsrücklage (§ 4) zur Tilgung von Darlehen, "die mit dem Gesamtbetrag fällig werden, oder für die der Tilgungsplan eine von den Rückzahlungsbedingungen abweichende Tilgung vorsieht" (vgl. § 80 Abs. 3 DGO, Art. 86 Abs. 3

Bayer. GO). Die Höhe der Rücklage richtet sich nach den Tilgungsplänen.

2. eine Bürgschaftssicherungsrücklage (§ 5) "zur Sicherung gegen unerwartete Inanspruchnahme" der Gemeinde aus übernommenen Bürgschaften oder dgl. Das jeweilige Risiko bestimmt die Höhe, die Untergrenze beträgt 5 % des verbürgten Gesamtbetrags.

3. eine Erneuerungsrücklage (§ 6) für die Ersatzbeschaffung von Vermögensgegenständen, die einer Wertminderung bzw. einer Abnutzung unterliegen, ausgenommen solche Gegenstände, die aus laufenden Mitteln des ordentlichen Haushalts ersetzt werden müssen und solche, die zu den wirtschaftlichen Unternehmen gehören. Bei der "Abschreibung" ist vom Anschaffungswert und von der mutmaßlichen Verwendungs- oder Nutzungsdauer auszugehen.

4. eine Erweiterungs- oder Sonderrücklage (§ 7) für die zukünftig notwendige Erweiterung von vorhandenen Anlagen in Höhe des voraussichtlichen Bedarfs kommender Jahre.

Neben diesen sechs genannten Pflichtrücklagen können die Gemeinden freiwillige Reservefonds ansammeln, wie z.B. Selbstversicherungs-, Grunderwerbs- und Ruhegehaltsrücklagen.

3. Die Bildung der Rücklagen

Nach § 8 sind die pflichtmäßigen Rücklagen der Gemeinden "durch regelmäßige Zuführungen aus Mitteln des ordentlichen Haushalts anzusammeln", in Sonderfällen auch aus Mitteln des außerordentlichen. In erster Linie dreht es sich aber um die laufende Abzweigung von Beträgen aus dem ordentlichen Haushalt, um eine "Ersparnis", die durch Senkung der Ausgaben, Unterlassung einer sonst möglichen Ausgabenminderung oder durch Einnahmeerhöhung gebildet wird. Bei ihrer Veranschlagung (§ 9) treten die Rücklagen mit den anderen Ausgaben im Haushalt in Konkurrenz. Nun hat es ja die Budgetpolitik überhaupt mit der Überlegung zu tun: welche Ausgaben sind schlechthin geboten (gesetzliche Aufgaben) und welche Mittel stehen dafür zur Verfügung, und wo sind Abstriche zu machen bei Erwünschtem oder nicht Verantwortlichem, um den Haushaltsausgleich zu erreichen. Haushaltspolitik ist auch "die Kunst des Möglichen". Aus dieser Erkenntnis heraus konnte der Gesetzgeber für die gemeindlichen

1) Vgl. hierzu die Begründung zu § 61 Abs. 2 DGO: "Erwerb von Vermögensgegenständen mit Hilfe von geliehenem Geld ist doppelt kostspielig," ferner § 60 Abs. 3 DGO (Erhaltung des Vermögens durch ordentliche Mittel) sowie Art. 61 - 64 Bayer. GO.

Rücklagen keine starre sondern nur eine elastische Regelung der Ansammlung und Veranschlagung treffen.

Neben den regelmäßigen (Pflicht-)Zuführungen zu den gesetzlichen Rücklagen sieht die RücklVO Sonderzuführungen in § 8 Satz 2 und 3 vor. Sie rühren aus einer einmaligen Veranlassung her. Bei den Erneuerungsrücklagen handelt es sich um ein Muß. Die Erlöse aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen sind den Erneuerungsrücklagen zuzuführen, für deren Ersatz diese ja gebildet worden sind. Das Gemeindevermögen soll dadurch ungeschmälert bleiben. Für die anderen Rücklagearten können unregelmäßige Mittel aus dem Haushalt abgezweigt werden und zwar:

- a) Überschüsse aus dem ordentlichen Haushalt der Vorjahre für alle Arten von Rücklagen und aus dem außerordentlichen Haushalt für die Erweiterungs- und Sonderrücklagen, jedoch unter strengeren Voraussetzungen.
- b) Veräußerungserlöse von Vermögensgegenständen für die letztgenannten Rücklagen, wenn sie nicht nach § 6 Abs. 1 bereits zweckgebunden sind.
- c) nach § 17 Abs. 2 Satz 1 aus Beständen anderer Rücklagen.

Nach § 10 ist aus den oben erwähnten Elastizitätsgründen für alle Rücklagen mit Ausnahme der Tilgungsrücklage die Veranschlagung vorübergehend auszusetzen, "wenn und soweit bei Berücksichtigung der sonstigen Ausgaben, deren Abweisung im allgemeinen Interesse oder nach der besonderen Lage der Gemeinde nicht vertretbar ist, der Haushaltsausgleich gestört würde und ... in anderer Weise nicht herbeigeführt werden kann". Zu beachten ist hier die gesetzliche Rangfolge der Ausgaben genauso wie in § 9 GemHVO und das Primat des Haushaltsausgleichs. Bei einer Besserung der Finanzlage muß die Gemeinde den Ausfall wieder wettmachen. Die Sonderstellung der Tilgungsrücklage soll eine fristgerechte Rückzahlung der Darlehen sichern. § 11 enthält die korrespondierende Vorschrift für den Vollzug des Etats.

Überaus wichtig für die Gemeindefinanzen ist die Sperrvorschrift des § 12, wonach die Gemeinden grundsätzlich ihre Steuern, Gebühren und Beiträge nicht senken dürfen, solange die Mindestbeträge der Betriebsmittel- und der allgemeinen Ausgleichsrücklage nicht angesammelt sind.

4. Die Anlegung der Rücklagen

Wie schon erwähnt bilden die Rücklagen einen Teil des Gemeinde-(Kapital-)Vermögens. Buchmäßig kann man ihrem Betrag durch Addition der Zuführungen zu den

einzelnen Rücklagen finden. "Solange sie noch nicht entsprechend § 14 gesondert, sei es als Guthaben, sei es als Wertpapier, sei es ausnahmsweise in anderer Form z.B. in Forderungen aus äußeren und inneren Darlehen, angelegt sind" (Hettlage-Loschelder a.a.O., S. 101), befinden sich die Beträge in der Gemeindekasse. Nach § 14 sind die Rücklagen bis zu ihrer Verwendung sicher, im Bedarfsfalle greifbar und möglichst günstig anzulegen. Der Staat schreibt die Anlage vor: bei den Geldinstituten in Wertpapieren, insbes. in staatlichen oder kommunalen Anleihen - auch in eigenen Gemeindeanleihen - und in Guthaben bei öffentlichen Kreditinstituten, besonders bei den "Hausbanken" der Gemeinden, den Sparkassen. Die Anlage in Aktien ist nicht zulässig. Die Sicherheit und Greifbarkeit muß vor der Rentabilität rangieren. Die Erträge der Rücklagen fließen diesen wiederum zu, solange die Mindesthöhen nicht erreicht sind (§ 16). Es wäre aber wenig wirtschaftlich und rational, wenn die Gemeinden einerseits Geld anlegen und auf der anderen Seite Fremdmittel aufnehmen müssen. Daher sieht § 15 auch eine Anlegung der Rücklagen bei der Gemeinde selbst vor. Dabei sind zwei Hauptfälle der vorübergehenden Inanspruchnahme von Rücklagenbeständen durch die Gemeinden möglich: a) der innere Kassenkredit und b) das innere Darlehen für Vorhaben des außerordentlichen Haushaltsplans (Hettlage-Loschelder). Einnahmen und Ausgaben gleichen sich im gemeindlichen Kassenbedarf nicht aus. Ausgleichsmöglichkeiten sind gegeben durch: 1. den Kassenbestand, 2. die Betriebsmittelrücklage (im Kassenbestand enthalten oder Auflösung der Rücklagen), 3. den inneren und den äußeren Kassenkredit.

Die Voraussetzung der Greifbarkeit der Rücklage muß für den inneren Kassenkredit nach § 15 gegeben sein. Die Laufzeit des inneren Kassenkredits darf nicht länger sein als die des äußeren, nämlich 9 Monate (§ 81 Abs. 3 DGO, Art. 87 Abs. 3 Bayer. GO). Nach § 81 Abs. 1 DGO und nach der Ausführungsanweisung zu § 15 RücklVO war der Höchstbetrag des inneren Kassenkredits zu errechnen, indem man die aufgenommenen Kassenkredite und den Bestand der Betriebsmittelrücklage von 1/6 des Einnahmesolls abzog. Der Rest stellt die Höchstgrenze des inneren Kassenkredits dar. In Bayern erfolgt die Begrenzung in ähnlicher Weise nach Art. 87 Bayer. GO in Zusammenhang Art. 93 Abs. 1. Für die außerordentlichen Ausgaben dürfen innere Kassenkredite nicht verwendet werden (§ 81 Abs. 3 DGO, und Art. 87 Abs. 3 Bayer. GO).

Bei der zweiten Form der Anlage der Reserven bei der Gemeinde, dem inneren Darlehen (§ 15 Abs. 3, § 19), handelt es sich um die Vorfinanzierung von außerordentlichen Vorhaben aus Rücklagenbeständen. Die endgültige Finanzierung hat durch äußere Darlehen zu erfolgen. Für die Aufnahme von inneren Darlehen ist grundsätzlich die Genehmigung der Aufsichtsbehörde notwendig. Eine

Ausnahme davon besteht nur, "wenn der Betrag, der für andere Zwecke an Stelle eines Darlehens in Anspruch genommen werden soll, 1/4 des Gesamtbetrags der Reserven mit Ausnahme der Betriebsmittelrücklage nicht übersteigt ...". Ferner darf die Greifbarkeit der Reserven dadurch nicht beeinträchtigt werden und, davon abgesehen, müssen die Voraussetzungen der §§ 76, 77 DGO bzw. Art. 82 und 83 Bayer. GO gegeben sein.

§ 19 läßt die Vorfinanzierung außerordentlicher Ausgaben durch vorübergehenden Einsatz der Betriebsmittelrücklage unter bestimmten Voraussetzungen (insbes. Genehmigungspflicht) ausnahmsweise zu.

Gleichfalls wie bei den äußeren Kassenkrediten und Darlehen haben die Gemeinden bei der vorübergehenden Inanspruchnahme von Rücklagen für andere Zwecke einen (in diesem Fall: inneren) Schuldendienst zu leisten.

5. Die Verwendung der Rücklagen

Gemäß § 17 dürfen Rücklagen "nur für die Zwecke verwendet werden, für die sie angesammelt und angelegt sind". Diese Zweckbindung der endgültigen Verwendung mußte geschehen, da ein Reservefonds der öffentlichen Hand - auch wenn er gut angelegt und nicht gehortet wird - zu größeren Ausgaben nur allzuleicht verleitet oder Steuersenkungswünsche laut werden läßt, wie wir es ja bei den Kassenreserven des Bundesfinanzministers Schäffer erlebten.¹⁾ Die Verwendung der Rücklagen geht schon aus ihrer Art und aus ihrer Zwecksetzung hervor. Die Ausgleichsrücklage darf nach § 20 erst benützt werden, "wenn bei größeren wirtschaftlichen Schwankungen der Ausgleich des Haushaltsplans auch durch Einschränkung der Ausgaben nicht herbeigeführt werden kann. Haushaltstechnisch geschieht die Verwendung durch Veranschlagung als Einnahme im Budget, wobei - der Natur der einzelnen Rücklagen entsprechend - die Ausgleichs-, die Tilgungs-, die Erneuerungs- und die Ruhegehaltsrücklage im ordentlichen, die Bürgschaftssicherungs-, die Erweiterungs- und Sonder- sowie die Grunderwerbs- und Sondertilgungsrücklagen im außerordentlichen Haushaltsplan einzusetzen sind (Hettlage-Loschelder). Die Betriebsmittelrücklage wird weder als Ausgabe noch als Einnahme veranschlagt. Die Rücklagen der Gemeinden sind in ihrem Bestand und nach der Art ihrer Anlegung im Vermögensverzeichnis gesondert nachzuweisen (§ 22).

1) Vgl. z.B. Karl Bräuer, Gefahren der Ausgabenwirtschaft im Bundeshaushalt, Der Volkswirt 1957 S. 1886 ff.

6. Finanzpolitische und volkswirtschaftliche Betrachtung

Nach F. Terhalle lassen sich die finanzpolitischen Ziele der RücklVO in folgenden Punkten ausdrücken:

1. jederzeitige Zahlungsbereitschaft
2. ordnungsmäßige Planung und damit Wirtschaftsführung
3. Konjunkturvorsorge
4. Zwecksparen für Neuanlagen (a.a.O., S. 591 f.)

Inwieweit sind diese Zielsetzungen verwirklicht worden und wie sind sie zu beurteilen?

Wie wir gesehen haben wurden die Gemeinden vom Staate gezwungen, einen Teil ihrer Ausgaben für die Bildung von Rücklagen zu verwenden und im Bedarfsfalle auf die angesammelten "Fettpolster" zurückzugreifen anstatt Schulden zu machen. Die vorsichtige und vorsorgliche Rücklagenpolitik rührte von einer Angst vor übermäßiger gemeindlicher Schuldaufnahme und deren verheerenden Folgen her, die sich Anfang der dreißiger Jahre tatsächlich zeigten. "Wer die finanz- und erst recht die staatspolitische Unerträglichkeit gemeindlicher Zahlungsunfähigkeit so deutlich vor Augen geführt bekommen hat, wie wir es für uns aus den Jahren 1931 - 33 verzeichnen müssen, wird das zeitlebens nicht vergessen", schreibt Terhalle in seinem erwähnten Aufsatz darüber. Bei den Geldinstituten zu borgen war damals oft unmöglich, einkassierte Staatsgelder wurden zurückgehalten und Lieferanten nicht bezahlt. Das Mißtrauen gegen gemeindliches Borgen, insbes. gegen die bedenkenlose Verwendung von Kassenkrediten, schien nach diesen Erfahrungen nur allzu berechtigt. So kam es zu einer strengen Reglementierung der Schuldenwirtschaft der Gemeinden und vor allem zu einer Diskriminierung des Kassenkredits zu Gunsten von Rücklagenbildung und -verwendung. Dabei sind wir wieder bei der schwer zu beantwortenden Frage angelangt, ob gegenwärtige Ausgaben besser durch Rücklagenauflösung, Steuererhebung oder Schuldenaufnahme gedeckt werden sollen oder müssen, für deren Lösung es kein allgemeingültiges Rezept gibt.¹⁾

Bei einer finanzpolitischen Wertung der Rücklagen trennt man zweckmäßigerweise die Betriebsmittel- und die Tilgungsrücklage von den übrigen. Die Betriebsmittelrücklage wird zwar auch in Depressionszeiten besonders stark beansprucht, soll aber ihrer Bestimmung nach in ruhigen Zeiten bei der normalen Haushaltsabwicklung als Überbrückungshilfe dienen an Stelle des Kassenkredits. Die Til-

1) Auf dieses Problem wird bei der Darstellung der gemeindlichen Schuldenwirtschaft noch einzugehen sein.

gungsreserve ist nur eine sinnvolle Ergänzung der Vorschriften über die Schuldenwirtschaft in der DGO. Alle anderen Rücklagen, insbes. die Ausgleichsrücklagen stellen aber Konjunktur- bzw. Depressionsreserven dar.

Was die Diskriminierung des Kassenkredits betrifft, so ist der Staat - wie das des öfteren der Fall ist - bei den Gemeinden unnachsichtiger und strenger verfahren als gegen sich selbst. Die Frage drängt sich auf, ob der Staat nicht mit Hilfe des Zwangssparens die auf den Geldmarkt gelangenden Mittel aller Rücklagearten für sich abschöpfen wollte.¹⁾ Nun brachten die Rücklagen, insbes. die Betriebsmittelrücklage für die Gemeinden auch gewisse Vorteile, indem gerade letztere ihre Zahlungsbereitschaft stärkte, und durch die sinnvolle Ermöglichung einer Anlage aller Rücklagen bei der Gemeinde selbst und deren vorübergehende Inanspruchnahme. Es bleibt jedoch zu fragen, ob bei einem straffen, wohlorganisierten Geld- und Kreditwesen diese Funktionen der Reservfonds nicht genauso gut durch Kassenkredite und Darlehen erfüllt werden könnten. Gegen echte kurzfristige Gemeindekredite ist an sich nichts einzuwenden. Ihre Rückzahlung ist gerade bei den Gemeinden gesichert auf Grund ihrer Steuererhoheit. "Nicht eigentliche sondern vermeintliche Kassenkredite (waren) schuld an dem Zusammenbruch des Gemeindekreditwesens" (Terhalle).

Die Beurteilung der RückLVO hinsichtlich ihrer Bewährung ist sehr schwierig. Da die Reserven nach dem 2. Weltkrieg in der Währungsreform abgewertet wurden, können sie heute, wo sie bei weitem noch nicht wieder ihre vorgeschriebene Höhe erreicht haben (BdL-Bericht Dezember 1956, Städtetag, Februar 1957), nicht benützt²⁾ werden, um in die Lücke zu springen, die der Kapitalmarkt aufzuweisen hat. Das trifft besonders für die Ausgleichs-, Erweiterungs- und Erneuerungsrücklage zu. Überdies ist der "Ernstfall" noch nie eingetreten. Dabei wollen wir die volkswirtschaftliche Seite eines Einsatzes der Reserven betrachten.³⁾

1) So auch Terhalle in seinem Aufsatz und in "Die Finanzwirtschaft und des Staates und der Gemeinden", S. 231

2) Trotzdem wurden im Rj 1954 von allen Gemeinden Entnahmen aus Rücklagen in Höhe von 287,7 Mio DM für Investitionen verwendet, weil die aus Kreditmarktmitteln zu beschaffenden Darlehen nicht ausreichten (Stat.d.BRD, Bd. 164)

3) Vgl. hierzu besonders die grundlegenden Ausführungen von F. Terhalle: Die gesetzlichen Rücklagen der Gemeinden, S. 702 ff. Die Gedankengänge und Ergebnisse könnten heute für die finanzpolitische Situation Westdeutschlands 1955/56 niedergeschrieben sein im Zusammenhang mit dem "Julisturm" und bedeuten eine Vorwegnahme der Diskussion über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von "Reserven" um 20 Jahre.

Als Voraussetzung nehmen wir an, daß die Rücklagen über den Kreditmarkt angelegt sind. Volkswirtschaftlich bedeutet auch die Anlage der Beträge eine Bindung. "Was einzelwirtschaftlich verfügbar bleibt, ist es volkswirtschaftlich nicht mehr" (Terhalle). Bei einer Abhebung der Rücklagen müssen diese realisiert werden aus dem laufenden Sozialprodukt, wenn man von Leistungen des Auslands absieht. Solange die Abrufungen von Reservefonds nur vereinzelt erfolgen, ist dies (bei guter Wirtschaftslage) ohne weiteres möglich. Zuführungen und Entnahmen gleichen sich in etwa aus. Schwierig wird dieser Vorgang jedoch bei rückläufiger Konjunktur, bzw. in der Krise, wenn die Realisationen sich massieren, wie es ja der Zweckbestimmung der Konjunktur- und Depressionsrücklagen eignet. Bei der Untersuchung des konkreten Einsatzes der Reservenansammlung und dessen Auswirkung auf die Volkswirtschaft sind (nach Terhalle) das derzeitige Sozialprodukt, die an dieses aus der Reserveauflösung gestellten Ansprüche und die besondere Art der Geltendmachung dieser Ansprüche zu ermitteln. Diese Tatsachen sind immer zu beachten ganz unabhängig vom jeweiligen Wellengang der Wirtschaft. Nun mag eingewandt werden, daß es gerade in der Hochkonjunktur äußerst erwünscht ist, durch Kaufkraftabschöpfung Reserven zu bilden, um auftretende Überhitzungserscheinungen durch eine so erfolgende Beschränkung der öffentlichen Ausgaben zu dämpfen; umgekehrt sollen dann bei schlechtem Wirtschaftswetter die Rücklagen aufgelöst und als zusätzliche Nachfrage die mangelhafte private Initiative ersetzen. Ist jedoch die "Greifbarkeit der Rücklagen" in der Krise bei einer Auflösung der Fonds in großem Stil gegeben? Die aktive Rolle der Staats- und Gemeindefinanzwirtschaft als Initialzündung in der Depression ist zu bejahen. Es bleibt aber zu fragen, ob dafür die bei der Vielzahl der Gemeinden heute und auch früher ohnedies schon arg knapp bemessenen Mittel verwendet werden sollen, nämlich über die Rücklagenauflösung, oder ob die Aufgabe nicht doch mindestens genauso gut durch den kompensatorischen Kredit gelöst werden kann.

Auf Grund der angestellten Überlegungen muß man Sinn und Zweck der Rücklagen mit der gebotenen Vorsicht des Nationalökonomen betrachten. Es zeigt sich, daß gute fiskalpolitische Vorsorge allein wenig nützt, wenn man über dem geldmäßigen (einzelwirtschaftlichen) Vorgang das "Denken in Gütern" (Adolf Weber) vernachlässigt.

V. Formelle Finanzordnung und kommunale Selbstverwaltung

In diesem Abschnitt ist der formellen Finanzordnung der Gemeinden bewußt ein breiterer Raum zuteil geworden - ohne freilich auf alle Einzelheiten einzugehen - da zum einen diese Bestimmungen selbst "Finanzwirtschaft" darstellen (ob vom Standpunkt der Finanzwissenschaft aus immer in hinreichendem Maße sei dahin gestellt), und andererseits alle Tätigkeit der Gemeinde vom Prinzip der Selbstverwaltung positiv oder negativ durchdrungen wird.

Inwieweit stellt nun das Vorhandensein einer formellen Ordnung, wie sie hier aufgezeigt worden ist, mit Ausnahme der wichtigen Bestimmungen über die wirtschaftliche Betätigung und die Schuldenwirtschaft der Gemeinden, eine Gefahr für eine lebendige Selbstverwaltung dar? Man kann diese Frage nicht schlechthin mit einem Ja oder Nein abtun. Es ist gut, wenn man sich vor Augen führt, wer an einer einheitlichen normsetzenden Regelung der Gemeindefinanzwirtschaft interessiert ist und inwiefern ein Ausgleich von gegenläufigen Wünschen herbeigeführt werden kann. Das sind der Staat, die Gemeinde (Verwaltung) selbst und die Gemeindebürger.

Der Staat war gewarnt durch die Finanzmisere der Kommunen in den dreißiger Jahren. Es ging ihm um eine Gesundung der Gemeindefinanzen und darum ist seine Haltung verständlich. Unter der Vielzahl der größten- und strukturmäßig so verschiedenen Gemeinden gibt es wohl solche mit fiskalisch und volkswirtschaftlich versierten Stadtkämmerern, die das finanzielle Schicksal selbst in die Hand nehmen können. Die Mehrheit der mittleren und kleinen Gemeinden bedarf aber einer "Führung". Die Ordnung erfolgt nicht zuletzt im Hinblick auf das bereits oben erwähnte Finanzausgleichsziel des gemeindefinanzwirtschaftlichen Rechenwerks. Die Gemeinden selbst profitieren nur von einer Finanzordnung, die eine klare, übersichtliche und vergleichbare Finanzwirtschaft ermöglicht. Für sie ist es unerlässlich, an Hand der formellen Vorschriften, insbes. des Haushaltsplans - wie im privatwirtschaftlichen Bereich unserer dualistischen Wirtschaftsordnung der Unternehmer mittels der (dynamischen) Bilanz - die "Fahrtrichtung" der Einzelwirtschaft (Schmalenbach) zu wissen. Die Belange der Gemeindebürger schließlich werden durch eine gute formelle Finanzverwaltung besser gewahrt, als wenn Eigenmächtigkeiten der Gemeindeorgane geduldet würden. Das gilt fürs Haushaltsrecht, für alle Maßnahmen, die auf Sicherung der Gemeindefinanzwirtschaft gerichtet sind (Schuldenwesen) und besonders - ob zu recht oder zu unrecht wird erst zu zeigen sein - für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Bei diesen verschiedenen Interessen sind zwangsläufig Kollisionen unvermeidbar. Eine öffentlich-rechtliche Abmarkung der einzelnen Ansprüche ist erforderlich, und daß der Staat

hier als Schiedsrichter fungiert, versteht sich von selbst.

Die formellen Vorschriften sind zum Teil elastisch. Man denke nur an die Unterscheidung zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushaltsplan und an die Möglichkeiten einer Manipulierung von Ausgaben, oder an die innere Anlage von Rücklagen bei den Gemeinden. Auf der anderen Seite schneiden sie mit ihren materiellen Auswirkungen empfindlich in die Kommunalfinanzen ein, z.B. § 12 RücklVO oder alle Arten von Genehmigungsvorbehalten, bzw. Verboten. Nach § 12 RücklVO kann die Aufsichtsbehörde Ausnahmen vom Verbot, die Steuersätze, Gebühren und Beiträge zu senken, solange die Mindestbeträge der Betriebsmittel- und Ausgleichsrücklage nicht angesammelt sind, zulassen, "wenn die fraglichen Abgaben übermäßig angespannt sind". Es handelt sich hier um eine reine Ermessensfrage der Aufsichtsbehörde (Kann-Vorschrift). Die Ausnahme von der Sperrvorschrift des § 12 wurde besonders aktuell in einigen Gemeinden im Zusammenhang mit einer beabsichtigten Senkung der GetränkeSt. Der Bayer. VGH stellte in einem Urteil vom 9. Juni 1956 (Nr. 63 IV 55) fest, daß die Auslegung des Begriffs "übermäßige Anspannung" eine Rechtsfrage sei und der rechtlichen Nachprüfung unterliege. Im Urteil heißt es weiter: "Die Steuer ist dann übermäßig angespannt, wenn der Steuersatz wesentlich höher ist als in anderen vergleichbaren Gemeinden". Es käme nur auf die zu senkende Steuer an, nicht auf alle Gemeindesteuern.¹⁾ Gerade diese Beschränkung und das bewußte Nichtsehenwollen der Übrigen mehr oder weniger angespannten Abgaben scheint uns aber unter dem finanzwirtschaftlichen Blickwinkel sehr bedenklich.

Der Haushaltsplan ist zwar genehmigungsfrei, wohl aber haben die Aufsichtsbehörden durch die Vorlegung einen Einblick in die Gemeindefinanzen und ein weitgehendes Informationsrecht im Rahmen der Rechtsaufsicht. Wir stimmen jedoch andererseits H. Bleicher zu, wenn er sagt: "Der Haushaltsplan einer Großgemeinde ... stellt im besonderen ein so kompliziertes System ineinandergreifender finanzpolitischer Maßnahmen dar, daß eine materiell bis ins einzelne gehende Mitwirkung der kommunalen Aufsichtsbehörde gar nicht möglich wäre" (Kommunale Finanzwirtschaftslehre, Hdb. der Fin. W. 1. Aufl. Bd. II (1927) S. 380.

Völlige Freiheit in formellen Finanzdingen wäre ein falschverstandenes Selbstverwaltungsrecht. Die Institution der kommunalen Selbstverwaltung hat ja immanente Schranken. Es geht folglich um die bestmögliche Abstimmung des Ausmaßes

1) Vgl. hierzu: GetränkeSt, RücklagenVO und Selbstverwaltungsrecht, Bayer. Bürgermeister, 1956 S. 37 ff.; sowie Rücklagenbildung und Steuersenkung, ebenda, S. 188

von Selbstverwaltungsrecht und der notwendigen staatlichen Aufsicht, insbes. den Genehmigungsvorbehalten, und es gilt, einen Weg zu finden zwischen größtmöglicher Freiheit und unerläßlicher Bindung. Ein Teil der Vorschriften werden als Rahmen für die konkrete Finanzwirtschaft von den Gemeinden in Kauf genommen, wenn nur die (ordentlichen) Mittel reichlich fließen, die nach ihnen zu bewirtschaften sind.

2. Abschnitt

Die Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden

A. Die Ausgaben

I. Vorbemerkung

1. Anders als in der Privatwirtschaft, wo sich die Ausgaben nach den Einnahmen zu richten haben, besteht in der öffentlichen Wirtschaft die Priorität der Ausgaben vor den Einnahmen. Die Ausgaben sind hier Mittel zum Zweck und werden in der Regel nicht in der Absicht einer Gewinnerzielung getätigt, sondern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die sonst überhaupt nicht oder nur mangelhaft durchgeführt würden und deren Nutzen meist nicht eine ökonomisch meßbare, sondern eine politische Größe ist. Gerade für die vorliegende Arbeit wäre eine klare Trennung zwischen freiwilligen, Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten der Gemeinden und die Gegenüberstellung dieser Ausgaben zu den Deckungsmitteln sehr erwünscht. Es gibt aber keine amtliche Statistik der öffentlichen Aufgaben, und auch daran interessierte Stellen, wie z.B. die kommunalen Spitzenverbände können keine genauen Angaben darüber machen. Die Verhältnisse sind ländersweise und auch von Gemeinde zu Gemeinde allzusehr verschieden, als daß eine scharfe Aussonderung vorgenommen werden könnte. Selbst in einer ländlichen Gemeinde von 600 Einw. ist es beim Studium des Haushaltsplans oft schwierig zu entscheiden, welcher Kategorie eine konkrete Ausgabe zuzurechnen ist. Ein Grund für die mangelnde Trennung dürfte in den Größen und Strukturunterschieden der Kommunen zu erblicken sein. So ist (nach Helmreich) die Einrichtung einer gemeindlichen Wasserversorgung keine Pflichtaufgabe gemäß der Bayer. GO. Die Vordringlichkeit und Pflichtmäßigkeit eines solchen Vorhabens wird für die Mehrzahl der Gemeinden wohl unbestritten sein. Für kleinere Gemeinden kann man aber diese Aufgabe nicht zwingend vorschreiben, weil sie meistens ihre Finanzkraft übersteigt, und die Einwohner, besonders in ländlichen Gegenden, sie auch nicht immer für notwendig erachten. Es bleibt für echte freiwillige Aufgaben in erster Linie nur das "klassische" Gebiet der Kulturausgaben (Bibliotheken, Theater, Museen, Kunstausstellungen, Wettbewerbe, Kunstbauten, Parkanlagen usw.) und, was uns besonders wichtig erscheint, die mehr oder weniger reichliche Dotierung der einzelnen (Pflicht-) Ausgaben über ein - freilich nicht ohne weiteres bestimmbares höchstens durch "Betriebsvergleiche" zu gewinnendes - Mindestmaß hinaus. Obwohl die öffentlichen Aufgaben den Finanzbedarf bestimmen - die Grenzen der Aufgabenerfüllung liegen aber besonders bei den Gemeinden in der Aufbringungsfähigkeit des Fi-

nanzbedarfs - und eine Analyse der Aufgaben zweckmäßig wäre, wollen wir keinen "Allgemeinen Überblick über den Aufgabenkreis der Gemeinden" oder eine "Gruppierung der Gemeindeaufgaben" bringen, wie es beispielsweise H. Bleicher in seiner Kommunalen Finanzwirtschaftslehre im Hdb. der Fin.W. Bd. II (1927) S. 376 ff. tat. Das Nötigste wurde bereits im 1. Teil der Arbeit gesagt und im Abschnitt über den Finanzausgleich kommen wir nochmals darauf zurück. Daher seien die konkreten kommunalen Aufgaben an Hand der Ausgabengliederung nach der amtlichen Statistik dargestellt.

2. Unter dem Finanzbedarf der Gemeinden sind deren Gesamtausgaben zu verstehen. Im weitesten Sinne gehören hier auch die Ausgaben von Zweckverbänden, von allen öffentlichen Betrieben und sonstigen Fonds wie z.B. Stiftungen dazu. In der Finanzstatistik beschränkt man sich aber in der Hauptsache auf die Ausgaben der Hoheits- und Kämmererverwaltung, d.s. solche Ausgaben, die nicht im Hinblick auf eine Gewinnerzielung erfolgen, und auf diejenigen der allgemeinen Deckungsmittel, wozu auch die Erwerbseinkünfte gehören. Von den Zweckverbandsausgaben werden nur die Abschlußergebnisse der Schulverbände in den Haushalt übernommen, ebenso wie bei den Wirtschaftsbetrieben. Nun müssen aber die statistisch erfaßten Bruttoausgaben von Doppelzählungen bereinigt werden, die sich sowohl bei einzelnen Positionen, z.B. bei Rücklagen (nämlich bei ihrer Ansammlung und ihrer Verausgabung), als auch im Darlehens- und Zuweisungsverkehr der Gebietskörperschaften untereinander ergeben. Die Bereinigung aus letzterem belief sich z.B. im Rj. 1954 auf rund 9 Mrd. DM. Die Finanzstatistik hat für die Ausschaltung der Doppelzählungen im Zuweisungsverkehr einige Methoden und Begriffe entwickelt, deren Erläuterung zum Verständnis des Zahlenmaterials nötig ist.

Wenn man vom Gesamtbetrag der Ausgaben einschließlich der Ausgaben an Zuweisungen und Darlehen an andere Gebietskörperschaften die Einnahmen an Zuweisungen und Darlehen von anderen Gebietskörperschaften abzieht, so erhält man die Eigenausgaben, den sog. reinen Finanzbedarf. Dieser drückt die Lastenverteilung, die Eigenfinanzierung in den einzelnen Ebenen (Bund, LA-Fonds Gemeinden) aus. Die Bereinigung erfolgt hier von der Einnahmeseite her.

Eine andere Art der Ausschaltung von Doppelzählungen geschieht von der Ausgabe-seite aus. Die Zuweisungen und Darlehen der Gebietskörperschaften bleiben unberücksichtigt. In den einzelnen Verwaltungszweigen werden nur diejenigen Finanzvorfälle zu einer Gesamtsumme zusammengefaßt, die nicht Ausgaben an oder Einnahmen von anderen Ebenen darstellen, und man erhält die sog. unmittelbaren Ausgaben. Sie geben die Aufgabenverteilung, die Last der Durch-

führung, in den einzelnen Ebenen an. Zieht man von den Bruttoausgaben die Zuweisungen und Darlehen von Gebietskörperschaften der gleichen Ebenen ab, so bleiben die "bereinigten Ausgaben" übrig. Sie betragen bei allen Gemeinden zusammen etwa 97 % der Bruttoausgaben.

Die verschiedenen Ausgabenbegriffe und ihr innerer Zusammenhang lassen sich am besten an Hand folgender Tabelle veranschaulichen, wobei zugleich ein erster Überblick über den gesamten öffentlichen Haushalt, von dem die Gemeindefinanzen ja nur einen Teil darstellen, gegeben wird.

Berechnung der bereinigten Ausgaben und Eigenausgaben der Hoheits- und Kämmerverwaltungen für das Rj. 1954

in Mio. DM

Gebietskörperschaften "Ebenen"	unmittelbare Ausgaben ¹⁾	Zuweisungen ²⁾ an Körpersch. gleicher, anderer Ebene		Brutto- ausgaben ³⁾	Zuw. ²⁾ von Körpersch. gleicher Ebene	berei- nigte Aus- gaben	Zuw. ²⁾ von Körpersch. anderer Ebene	Eigen- aus- gaben
		1	2					
Bund	20365,7	-	2442,4	22808,1	-	22808,1	64,7	22743,3
LA Fonds	3662,1	-	632,8	4294,9	-	4294,9	861,3	3433,7
Länder	11182,6	36,4	1917,3	13136,2	29,6	13106,7	2776,8	10329,9
Hansestädte	1671,1	2,2	59,4	1732,6	10,2	1722,4	151,4	1571,0
Berlin (West)	1908,5	0,2	15,4	1924,1	0,0	1924,0	200,7	1723,4
Gemeinden (GV)	11242,8	336,8	502,6	12082,2	383,6	11698,6	1747,6	9951,0
zusammen	50032,8							49752,2 ⁴⁾

Stat. der BRD, Bd. 59, S. 8

Durch Addition der Spalten 1, 2 und 3 erhält man Spalte 4. Spalte 4 minus Spalte 5 ergibt Spalte 6 und durch Subtraktion der Spalte 7 von Spalte 6 erhält man die Eigenausgaben (Spalte 8).

- 1) Zur Ermittlung der Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden
- 2) einschließlich Darlehen
- 3) Stadtstaaten und Gemeinden (GV) nach Abzug der Erstattungen
- 4) Theoretisch müßten sich die Summen der unmittelbaren und der Eigenausgaben ausgleichen.

Neben diesen Begriffsunterschieden kennt die amtliche Statistik eine Trennung von vermögenswirksamen und vermögensunwirksamen Ausgaben. Vermögenswirksam sind solche Finanzvorfälle, "die gleichzeitig in der Vermögensrechnung als Zugang oder Abgang verbucht werden". Bei den Ausgaben werden in der Vermögensrechnung als Zugang auf der Aktivseite ausgewiesen: Bauinvestitionen, Neuan-schaffungen von beweglichen Vermögen, Erwerb von Grundvermögen, Gewährung von Darlehen, Erwerb von Beteiligungen und Zuführungen an Rücklagen und an das Kapitalvermögen. Die Schuldentilgungen sind Abgänge auf der Passivseite der Vermögensrechnung. Von den vermögensunwirksamen Ausgaben entfällt der Hauptanteil auf die Personalausgaben.

3. Die formelle Behandlung der Ausgaben haben wir im Rahmen des vorausgehenden Abschnitts besprochen. Hinzuzufügen bleibt nur noch, daß die schematischen Vorschriften über Veranschlagung und Vollzug der Ausgaben im Budget noch lange keine Sicherheit für eine sparsame und wirtschaftliche Verausgabung der Steuer-mark bieten. Es sei hier bloß an die Aufstellung des Etatentwurfs erinnert, wobei die einzelnen Verwaltungen ihre Ausgaben meist bewußt höher ansetzen, weil sie im voraus Abstriche miteinrechnen. Diese sind oft geringer als befürchtet. Umgekehrt wird die Ausgabeermächtigung in der Regel voll ausgenützt und das Geld bis zum letzten Pfennig ausgegeben, auch wenn unter wirtschaftlichem Gesichtspunkt dies nicht geboten wäre.

II. Gesamtüberblick über die gemeindlichen Ausgaben im Rahmen des öffentlichen Haushalts

Im Rj. 1954 beliefen sich die Gesamtausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften im Bundesgebiet bei Einbeziehung der den allgemeinen Deckungsmitteln zugeordneten Beträge auf 13,5 Mrd. DM (Stat. der BRD, Bd. 164). Der kommunale Anteil an der Summe der unmittelbaren Ausgaben aller öffentlichen Haushalte für die Hoheits- und Kämmererverwaltung betrug im Rj. 1953 21,4 %, im Rj. 1954 22,5 % und im Rj. 1955 23 %. Diese Zahlen kann man erst richtig beurteilen aus dem Zusammenhang des gesamten öffentlichen Haushalts und aus der geschichtlichen Entwicklung heraus. Obwohl ein Vergleich finanzstatistischer Zahlen über eine längere Reihe von Jahren immer problematisch bleibt, seien hier Vorkriegszahlen genannt.

Im Rj. 1913 betrugen die Gesamtausgaben von Reich, Ländern und Gemeinden 7,2 Mrd. M., im Rj. 1928 20,8 Mrd. RM. und im Rj. 1932 14,5 Mrd. RM.

Die Anteile der einzelnen Ebenen zeigt folgende Tabelle in Mio.M/RM:

Art der Ausgabe	Rj.	Reich	Länder	Hanse- städte	Gemeinden (GV)
Unmittelbare Ausgaben	1913	2300,4	1698,7	318,3	2867,3
	1928	8098,2	4204,1	639,2	7849,1
	1932	4722,0	3179,5	483,5	6107,2
	1936		2738,1	401,0	5955,6
Eigen- ausgaben	1913	2375,8	1711,7	305,0	2785,9
	1928	8375,1	4184,3	621,9	7620,0
	1932	5731,7	2960,9	434,2	5408,1
	1936		2601,5	393,6	5949,4

Stat. der BRD, Bd. 59

Auffallend ist die starke Beteiligung der Gemeinden an den Ausgaben im Verhältnis zum Reich (fast 1 : 1), das Zurücktreten der Länder und die geringen Differenzen zwischen unmittelbaren und Eigenausgaben bei den Gemeinden mit Ausnahme des Rj. 1932 (Fürsorgeausgaben!). Fügt man nun die Reihe der Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden hinzu (nach Stat. der BRD, Bd. 59)

Rj.	48 ¹⁾	49	50	51	52	53	54	55	56 ²⁾	57 ²⁾
Mrd.DM	14,4	23,4	27,4	36,7	40,8	45,9	50	51,37	59	67

so kann man wohl mit A. Wagner von einem "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" sprechen und zwar für alle Ebenen. Wagners "Gesetz" - besser "Tendenz" -, das ja eine ökonomisch-politische Entwicklung in der Volkswirtschaft aufzeigen sollte, erfuhr aber eine gewaltsame Beschleunigung durch exogene Kräfte: Kriege und Kriegsfolgen. Die Verteilung der Finanzierungslasten auf den einzelnen Ebenen hat sich inzwischen erheblich verändert. Von den Eigenausgaben trugen im Rj. 1954 in Mio.DM: der Bund 22743,3; der LA Fonds 3433,7; die Länder 10329,9; die Stadtstaaten 3294,4 und die Gemeinden (GV) 9951,0.³⁾

1) DM-Abschnitt

2) Schätzung nach Allg.Vorb. zum Bundeshaushalt 1957

3) Vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt Finanzausgleich.

Die Eigenausgaben der Gemeinden in den Rj. 1913, 1936 und 1954 zeigten nach Verwaltungszweigen gegliedert folgende Entwicklung:

in Mio.M/RM/DM und in v.H.:

Verwaltungszweige	Rj. 1913	Rj. 1936	Rj. 1954	Rj.1913	Rj.1936	Rj.1954
Allgem. Verwaltung ¹⁾	214,8	554,9	781,4	7,7	9,3	7,8
Finanzwesen	64,3	101,0	296,9	2,4	1,7	2,9
Öffl. Sicherheit und Ordnung	110,1	247,3	332,5	3,9	4,2	3,3
Bildungswesen	816,2	1026,2	1903,0	29,3	17,2	19,1
Wohlfahrtswesen	509,4	1833,2	2499,3	18,3	30,8	24,0
Bau- und Wohnungswesen, Wirtschaft, Verkehr	612,9	1306,4	2100,8	22,0	22,0	21,1
Kommunale Anstalten und Einrichtungen ²⁾	407,7	719,1	2242,4	14,6	12,1	21,4
Kriegsfolgen			39,0			0,3
Schuldendienst	50,2	160,8	18,3	1,8	2,7	0,1
Hoheits- und Kämmererverwaltung insgesamt	2785,9	5949,4	9951,0	100		

Die relativen Zahlen wurden selbst berechnet nach Tabellen aus Stat. der BRD, Bd. 59. Der Zeitvergleich ist infolge von Kaufkraft- und Gebietsänderung für die absoluten Ziffern problematisch, ebenso die Zusammenziehung der einzelnen Posten zu den aufgeführten Gruppen. Es ist also Vorsicht geboten bei der Beurteilung. Trotzdem sind einige Daten bemerkenswert, so z.B. die relative Konstanz, ja sogar die rückläufige Bewegung der Ausgaben in den traditionellen Verwaltungszweigen Allg. Verwaltung, Finanzwesen und Öffentliche Sicherheit und Ordnung; der Rückgang der Ausgaben für das Bildungswesen und die Zunahme der Posten: Wohlfahrtswesen, Bau- und Wohnungswesen, Wirtschaft und Verkehr und Kommunale Anstalten. Durch das Einbeziehen des zur Hoheits- und Kämmererverwaltung gehörenden Erwerbsvermögens im Rj. 1954 erfolgt allerdings eine andere prozentuale Verteilung der Ausgaben in diesem Zeitraum.

1) ohne Schuldendienst

2) ohne soziale Lasten

Im folgenden wollen wir uns auf eine Darstellung der Entwicklung seit 1948 an Hand zweier Übersichten beschränken.

Bereinigte Ausgaben der Gemeinden und GV in den Rj. 1949 bis 1954 nach Verwaltungszweigen in v.H.:

Verwaltungszweig	Rj.49	Rj.50	Rj.51	Rj.52	Rj.53 ¹⁾	Rj.54 ¹⁾
0 Allgem. Verwaltung	8,5	8,4	8,1	7,7	7,3	7,1
1 Öffl. Sicherheit u.Ordnung	5,5	4,7	4,5	4,2	4,0	3,6
2 Schulen	13,4	15,3	16,2	16,7	17,2	17,3
3 Kultur	2,6	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7
4 Fürsorge, Jugendhilfe	23,5	18,1	16,6	15,4	15,5	15,2
5 Gesundheits- u.Jugendpflege	9,3	9,7	10,1	10,0	9,7	9,8
6 Bau- u.Wohnungswesen	16,9	19,8	19,4	19,4	19,7	19,2
darunter: Wohnungsbau	3,8	5,4	5,0	4,7	4,8	4,5
Straßenbau	8,2	9,6	9,9	10,5	10,8	10,8
7 Öffl.Einrichtg.,Wirtschaftsför.	12,9	12,9	13,8	14,0	14,3	15,0
aus 9 Fin.u.Steuerverwaltung	2,8	3,0	3,0	2,9	2,9	2,7
ber.Ausg.d.Kämmereiverw.	94,4	94,7	94,6	93,0	93,3	92,5
aus 8 u. 9 den Kämmereiverw.						
zuger. Erwerbsvermögen	4,6	5,3	5,4	7,0	6,7	7,5
zusammen			100			
in Mio. DM	6201,5	6767,9	7845,0	9086,1	10309,0	11341,4

Stat. der BRD, Bd. 164

Die Entwicklung zeigt eine Tendenz vom Verwaltungs- zum Sozialstaat, die sich auch bei den Gemeinden auswirkt. Der relative Anteil von Allgemeine Verwaltung und Öffentliche Sicherheit und Ordnung ist leicht rückläufig. Die Ausgaben für Fürsorge und Jugendhilfe haben stark abgenommen gegenüber 1949. Eine Zunahme der relativen Ziffern ist dagegen bei Schulen, Straßenbau und öffentlichen Einrichtungen und Wirtschaftsförderung zu verzeichnen. Man darf sich von der Entwicklung der prozentualen Anteile der einzelnen Verwaltungszweige

1) zum Vergleich mit den Vorjahren sind die Erstattungen bei den Verwaltungszweigen abgesetzt, 1954 außerdem ohne Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen.

nicht täuschen lassen, denn die absoluten Beträge haben überall seit dem Rj. 1949 zugenommen. Folgende Tabelle zeigt diese Tatsache. Die Ausgaben sind hier vermögensorientiert nach Arten, nicht nach Verwaltungszweigen geordnet.

Entwicklung der kommunalen Ausgaben nach Arten in den Rj. 1949 bis 1954 in Mio. DM:

Art der Ausgabe	Rj.49	Rj.50	Rj.51	Rj.52	Rj.53	Rj.54
Ausgaben insgesamt ¹⁾	7172,6	7756,1	3959,3	10391,4	11772,9	13473,7
darunter:						
Persönl. Ausgaben	2090,5	2130,8	2481,5	2811,9	3139,2	3371,3
Fürsorgeleistungen	1075,6	827,8	839,7	878,5	999,0	1192,8 ²⁾
Bauinvestitionen	393,9	1318,1	1645,3	1988,7	2317,3	2649,3
Neuanschaffung von bewegl. Vermögen	132,7	166,1	196,0	226,8	244,3	272,6
Erwerb von Grundvermögen	53,9	113,0	144,5	195,6	250,3	313,5
Gewährung von Darlehen	156,2	193,6	204,7	347,9	419,2	515,9
Tilgung	18,0	29,6	46,2	76,4	117,8	209,3
Zuführung an Rücklagen, Beteiligungen	203,2	206,6	332,4	424,5	412,1	606,3

Stat. der BRD Bd. 164

Im Rj. 1954 betrugen die Gesamtausgaben rund das Doppelte gegenüber dem Rj. 1949. Im selben Zeitraum stiegen die Bauinvestitionen um gut das Dreifache und der Erwerb von Grundvermögen um das Sechsfache. Von dem dicksten Brocken, den Ausgaben für Neu- und Wiederaufbau, Erweiterungs- und Umbauten, sowie große Instandsetzungen in Höhe von 2649,3 Mio. DM im Rj. 1954 entfielen nach Verwaltungszweigen in Mio.DM auf: Allgemeine Verwaltung 75,1; Schulen 575,8; Kultur 41,5; Gesundheits- und Jugendpflege 186,5; Wohnungsbau und Wohnungssiedlung 169,1; Straßen, Wege und Brücken 698,9; Öffentliche Einrichtungen 504,2 und Wirtschaftliche Unternehmen 184,5.

1) einschließlich der allgemeinen Deckungsmittel

2) einschließlich Leistungen nach dem Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz (43,6 Mio. DM)

Im Rj. 1949 machten die vermögenswirksamen Ausgaben der Gemeinden rund 1/4 der vermögensunwirksamen aus, heute dagegen mehr als die Hälfte. Es liegt in der Natur der Aufgaben der Kommunen, daß der Anteil der vermögenswirksamen Rechnung wächst. Bei Schulen, Krankenhäusern, Straßen, Kanalisations- und Wasserversorgungsanlagen ist zwangsläufig mit der Aufgabenerfüllung die Investitionstätigkeit verbunden. Folgende Übersicht zeigt die vermögensorientierte Trennung der Ausgaben im gesamten öffentlichen Haushalt im Rj. 1954 in Mio. DM:

Art der Ausgabe	Bund	LA Fonds	Länder	Stadtstaaten	Gemeinden (GV)	Zusammen
Vermögensunwirksam	16081,1	2507,8	7824,8	2801,7	7080,2	36295,6
Vermögenswirksam	4284,6	1154,3	3357,8	847,4	4424,6	14068,7
Unmittelbare Ausgaben zus.	20365,7	3662,1	11182,6	3579,6	11242,8	50032,8

Stat. der BRD Bd. 59

Das größte Gewicht haben die vermögenswirksamen Ausgaben bei den kommunalen Körperschaften.

Im Rj. 1955 betrugen die Ausgaben (reiner Finanzbedarf) der Gemeinden (GV) in den Verwaltungszweigen in Mio. DM (nach den Allg.Vorb. 1957): Zentrale Verwaltung 1170,4 (in allen Ebenen 3414,4), Öffentliche Sicherheit und Ordnung 355,4 (1567,8), Schulen 1783,8 (4412,4), Kunst, Wissenschaft, Volksbildung und Kirchen 338,6 (1580,9), Verkehr 1419,5 (3184,1), Bau- und Wohnungswesen 871,9 (3980,8), Gemeindliche Anstalten und Einrichtungen 1732,6 (2021,3).

Zum Schlusse des Gesamtüberblicks über die kommunalen Ausgaben seien noch die ländermäßigen Unterschiede in der Höhe der Ausgaben dargestellt. Dabei ist zu fragen, ob eine höhere Pro-Kopf-Zahl für ein Land die Folge des Wohlstandes oder der Bedürftigkeit ist. Eindeutig läßt sich das nicht klären. Die größere Bevölkerungsdichte beispielsweise in Nordrhein-Westfalen bedingt zweifelsohne durch die Ballungen in der Standortwahl höhere öffentliche Ausgaben als

1) bei Stadtstaaten und Gemeinden vermindert um die Erstattungen.

z.B. in Schleswig-Holstein. Andererseits handelt es sich hier aber um ein "reiches" Land, das eine stärkere Steuerkraft aufzuweisen hat.

Die unmittelbaren Ausgaben in der Summe von Staat und Gemeinden nach Ländern im Rj. 1954:

Unmittelbare Ausgaben	zusammen	Nord-rhein-Westf.	Bayern	Baden-Württemberg	Niedersachsen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holst.
in Mio. DM	22425,4	7277,6	3990,0	3688,8	2780,1	2246,6	1307,0	1135,0
in DM je Einw.	475,46	505,0	435,54	531,79	422,10	499,43	402,56	488,25
Anteil der Gemeinden in v.H.	50,1	54,8	45,8	51,4	44,6	51,5	48,5	44,4

Stat. der BRD Bd. 59

Die Länder sind nach der Einwohnerzahl geordnet. Die Eigenausgaben der Gemeinden, die besonders ihre Finanzkraft widerspiegeln, betrugen im Rj. 1954 in den einzelnen Ländern (Stat. der BRD Bd. 164):

Baden-Württemberg	250,94 DM je Einwohner
Nordrhein-Westfalen	239,84 " " "
Hessen	232,62 " " "
(Bundesdurchschnitt	210,98 " " ")
Schleswig-Holstein	178,86 " " "
Bayern	173,85 " " "
Rheinland-Pfalz	172,93 " " "
Niedersachsen	172,71 " " "

Die aufgezeigten Unterschiede in der Ausgabekraft sind bei einer Beurteilung der Finanzlage aller Gemeinden Westdeutschlands zu berücksichtigen.

III. Einzelne Ausgaben der Gemeinden und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung

Im vorausgehenden Abschnitt sind bei den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand die Ausgaben der Nebenfiszen (z.B. Sozialversicherung) nicht enthalten, ebenso wenig wie die wirtschaftlichen Unternehmen und der Sondervermögen Bundespost

und Bundesbahn. Die Ausgaben und Einnahmen, aber auch die Zahl der Beschäftigten und überhaupt die Wirtschaftstätigkeit des "Staates", d.h. aller nicht zum privaten Sektor der Volkswirtschaft gehörenden Einzelwirtschaften, sind in Wirklichkeit um ein Vielfaches größer. Dies ist im Auge zu behalten bei der Beurteilung des Verhältnisses von privat- und staatswirtschaftlicher Tätigkeit in einer Nationalwirtschaft, insbes. von der Einwirkung letzterer auf die Volkswirtschaft.

Die öffentliche Hand beansprucht einen Teil des Sozialprodukts, sie "verbraucht" aber nicht alles für sich allein, sondern bewirkt auch eine Andersverteilung von Einkommen (Subventionierung, Einkommensübertragungen, kurzum: "Redistribution") und liefert selbst auch einen Beitrag zum Sozialprodukt. Die Wertschöpfung der öffentlichen Verwaltung einschließlich Verteilung betrug im Jahre 1954 9,9 %, im 1. Kalenderhalbjahr 1955 10,3 % und im gleichen Zeitraum 1956 10 % des Nettosozialprodukts zu Faktorkosten (Allg. Vorb. 1957, S. 110). Staat und Gemeinden (von den anderen Nebenfiszen abgesehen) tragen also zur Erstellung des Sozialprodukts bei und holen nicht nur Güter und Leistungen aus "d e r" Wirtschaft heraus. Die öffentliche Finanzwirtschaft ist nicht nur aus den Überschüssen der Privatwirtschaft alimentierte Wirtschaft sondern produziert u.a. selbst Produktionsvoraussetzungen für erstere (Terhalle).

Man muß sich darüber im klaren sein, daß der überwiegende Teil der öffentlichen Ausgaben volkswirtschaftlich einen Anspruch auf Güter und Leistungen bedeuten. Auf die jeweilige Differenzierung der Ausgabearten und ihre Auswirkungen auf das Sozialprodukt und -vermögen, sowie auf die Unterscheidung in Leistungen des In- oder Auslands kann hier nicht ausführlich eingegangen werden. ¹⁾ Jedenfalls genügt es nicht, die Ausgaben nur danach zu unterscheiden, ob sie die für den privaten Sektor der Marktwirtschaft verbleibenden

1) Vergl. hierzu insb. F. Terhalle, Finanzwirtschaft des Staates u. der Gemeinden, S. 59 - 67. Terhalle traf folgende Unterscheidung der Ausgaben nach ihrer artbedingten Wirkung: 1. Staatsfinanzwirtschaftlicher Eigenbedarf (Voraussetzung für die Befriedigung von Gemeinschafts- oder Sammelbedürfnissen) und dessen Anspruch an das Sozialprodukt, an die Substanz oder Nutzung des Sozialvermögens oder ans Ausland; 2. Subventionierungsbedarf; 3. Volkswirtschaftlicher Ablieferungsbedarf; 4. Inländischer Versorgungsbedarf (Pensionen, Unterstützungen); 5. Finanzierungstechnischer Bedarf (Schuldendienst); 6. Vermögensbildungsbedarf zur Kapitalbildung oder zur Geldabschöpfung.

Güter und Leistungen vermindern, gleichlassen oder vermehren.

So zweckmäßig auch die Unterscheidung der amtlichen Statistik in vermögenswirksame und -unwirksame Ausgaben ist, befriedigt sie uns nicht voll, da über die Auswirkung der Ausgaben auf die Volkswirtschaft und vor allem über ihre Rentabilität nichts gesagt wird. Auch bei den Gemeinden müssen die Ausgaben analysiert werden nach ihrer artbedingten Auswirkung auf die Volkswirtschaft unter dem produktivitäts- und konjunkturpolitischen Gesichtswinkel, wie z.B. im Haushaltsplan Gehaltszahlungen, Unterstützungen, Zinszahlungen oder Investitionsausgaben zu bewerten sind. Daher seien im folgenden die wichtigsten Ausgaben der Gemeinden daraufhin untersucht.

1. Die Personalausgaben

Wenn ein interessierter Bürger den Haushaltsplan seiner Gemeinde zur Hand nimmt, so möchte er insbes. oft zunächst wissen, was die Gemeindeverwaltung kostet, wie hoch die "persönlichen Ausgaben" sind. Nach "Wirtschaft und Statistik" Juli 1957 betrugen die Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden im Rj. 1955, soweit der Hoheits- und Kämmererverwaltung zugehörig, 11,6 Mrd.DM (das sind 0,8 Mrd. DM mehr als 1954 oder + 7,4 %). Ihr Anteil am Gesamtaufwand der genannten Ebenen blieb mit rd. 23 % unverändert. Folgende Tabelle aus "Wirtschaft und Statistik" Juli 1957 zeigt die Aufteilung der Personalausgaben nach Arten und nach Gebietskörperschaften im Rj. 1955:

Ausgabeart	Bund	Länder u. Stadt- staaten	Gemein- den (GV)	zusammen		
				in Mio.DM	in v.H. mit Vorsorgung	ohne Vorsorgung
Beamtengehälter	457,8	3688,9	969,6	5116,4	44,1	53,1
Angestelltenvergütung	211,0	1483,1	1310,2	3004,3	25,9	31,2
Arbeiterlöhne	46,8	388,9	707,8	1134,4	9,8	11,8
sonstige Personalausg.	56,6	179,4	145,3	381,3	3,3	4,0
zusammen	772,2	5731,4	3132,9	9636,4	83,0	100
Versorgung	113,0	1404,3	460,9	1978,2	17,0	
insgesamt in Mio.DM	885,2	7135,7	3593,7	11614,6	100	
in v.H.	7,6	61,5	30,9	100		
dagegen Rj. 54	909,8	6535,0	3371,3	10816,1		
Rj. 50	299,3	3837,8	2130,8	6318,0		

Der Anteil der Beamten ist bei Bund und Ländern mit 55,3 bzw. 51,7 % gegenüber den Gemeinden mit 27 % besonders stark. Die gezahlten Arbeitslöhne fallen bei den Gemeinden am schwersten ins Gewicht.

Das Personal belief sich am 2. Oktober 1955 in allen Ebenen (ohne die wirtschaftlichen Unternehmen) auf rund 1,373 Mio. (Allg. Vorb. 1957), davon waren beim Bund 108 532, bei den Ländern und Stadtstaaten 790 982 und bei den Gemeinden (GV) 473 272 beschäftigt.

Die von den Kämmererverwaltungen der Gemeinden nachgewiesenen Personalkosten betrugen im Rj. 1954 3371,3 Mio. DM, das sind 28,8 % der bereinigten Ausgaben (Stat. der BRD Bd. 164). Davon entfielen mehr als die Hälfte auf die kreisfreien Städte, nämlich 1891,2 Mio. DM, auf kreisangehörige Gemeinden und Ämter 902,7 Mio. DM, auf die Landkreise 451,9 Mio. DM und auf die Bezirksverbände 125,5 Mio. DM. Im Gesamthaushalt der Gemeinden (GV) nehmen sie mit fast einem Drittel einen breiten Raum ein. Der Anteil schwankt nach der Größe der Gemeinden. So betragen die veranschlagten Personalkosten im Haushaltsplan der Stadt München für 1957 40 % der Gesamtsumme, bei einer ländlichen Kleingemeinde mit 600 Einw. dagegen nur 8 %.

Rechnet man die persönlichen Ausgaben der zur Hoheitsverwaltung nicht gehörenden Erwerbsvermögens (Eigenbetriebe, wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grundvermögen) dazu, so betragen die gesamten Personalkosten der Gemeinden (GV) im Rj. 1954 nach Angabe der amtlichen Statistik 4126 Mio. DM.

Wohl hat der Personalaufwand seit dem Rj. 1949 (2090,5 Mio. DM) bis zum Rj. 1954 (3371,3 Mio. DM) um mehr als die Hälfte zugenommen, verglichen mit der Zunahme des reinen Finanzbedarfs im gleichen Zeitraum (4904,8 Mio. DM bzw. 9951,0 Mio. DM) blieb die Zuwachsrate erträglich und entsprach der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung. Folgende Übersicht aus "Wirtschaft und Statistik" Juli 1957 zeigt den Anteil der Personalkosten in den einzelnen Verwaltungszweigen und den gemeindlichen Anteil an diesen Kosten des gesamten öffentlichen Haushalts im Rj. 1955:

Verwaltungszweige	Personalkosten		relativer Anteil d. Gem. ¹⁾
	in Mio.DM	in v.H.	
Allgem. Verwaltung	773,4	21,5	31,8
Öffl. Sicherheit u. Ordnung	312,1	8,7	15,1
Bildungswesen	590,7	16,4	16,3
Sozial-u. Gesundheitswesen	869,4	24,2	54,8
Bau, Wirtschaft, Verkehr	524,7	14,6	42,4
Gemeindl. Anstalten	520,5	14,5	82,4
Kriegsfolgedienststellen	2,8	0,1	7,1
	100		

Volkswirtschaftlich betrachtet kaufen die Gemeinden, was die Ausgaben für Aktivitätsbezüge betrifft, Leistungen. Es handelt sich hier um "staatsfinanzwirtschaftlichen Eigenbedarf". Bei den gezahlten Versorgungsbezügen erhält die Gemeinde dagegen derzeit keine Gegenleistung mehr. Die Personalkosten stellen einen ziemlich unbeweglichen Block dar, und ihr Abbau ist bei konjunkturellen Rückschlägen meist schwierig, ja sogar gesamtwirtschaftlich unerwünscht, da diese "starren Ausgaben gewollt oder ungewollt einen die Konjunkturschwankungen ausgleichenden Einfluß" ausüben, wie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium unlängst in einem Gutachten "Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung" feststellte.²⁾ Zur Bekämpfung von konjunkturellen Rückschlägen kommen die laufenden Personal- und Sachausgaben, so heißt es weiter, weniger in Frage. Was gesamtwirtschaftlich richtig ist, bereitet den Stadtkämmerern andererseits schwere Sorgen in Zeiten rückläufiger Konjunktur. Überhaupt sind wir an einer kritischen Stelle des Gemeindefinanzwesens angelangt: bei der steigenden Belastung des ordentlichen Haushalts durch die Personalausgaben. Die Institution des Stellenplans versucht eine Aufblähung des Personalaufwands bei den Gemeinden zu verhindern. Die Belastung ergibt sich heute jedoch weniger aus dem Ausdehnungsdrang der Behörden, als aus der Besoldungsreform, wobei der Bund "Schrittmacher" für die Gemeinden ist. Im Dezember 1956 beschloß der Bund, den öffentlich Bediensteten eine zusätzliche Zahlung eines halben monatlichen Dienst- und Versorgungsbezuges zu gewähren. Die Gemeinden mußten folgen, obwohl die Zunahme der Steuer-

1) an den Personalkosten des gesamten öffentlichen Haushalts nach Verwaltungszweigen.

2) abgedruckt in den Allg.Vorb.zum Bundeshaushaltsplan 1957, S. 159 ff.

einnahmen für die höheren laufenden Ausgaben nicht ausreichte (BdL-Bericht März 1957, Städtetag Februar 1957). Die zusätzlichen Ausgaben der Gemeinden wurden in der "Frankfurter Rundschau" vom 5.1.57 auf 300 Mio. DM geschätzt. Neben dieser "einmaligen" Ausgabe brachte das neue Bundesbesoldungsgesetz vom 27.7.1957, rückwirkend in Kraft ab 1.4.57, eine neue jährliche Belastung der Gemeinden. Wegen der gewünschten Einheitlichkeit des Besoldungsgefüges in Bund, Ländern und Gemeinden sehen die Rahmenbestimmungen für die Gemeinden eine lineare Anhebung ihrer Grundgehaltssätze vor. Die Mehrbelastung der kommunalen Körperschaften wird vom Bundesfinanzministerium auf 300 Mio. DM geschätzt (Städtetag Sept. 1957). Das neue Bundesbesoldungsgesetz bringt die Gemeinden in eine ähnliche Bedrängnis wie das Reichsbesoldungsgesetz von 1927. Von einer Personalhoheit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften kann man nur bedingt sprechen.

Man muß diese Erhöhung der Personalkosten eng in Zusammenhang mit der Einnahme- und Ausgabewirtschaft der Gemeinden sehen. Der ohnehin geringe finanzielle Spielraum der Gemeinden wird erneut beschnitten, und da höhere Einnahmen nicht erzwungen werden können, sind vielleicht mehr notwendige und wünschenswerte Ausgaben zurückzustellen. Dieser Ansicht ist auch die BdL in ihrem Monatsbericht für Juni 1957, insbes. hinsichtlich der Eigenfinanzierung von Investitionen, die darunter leidet.

2. Die gemeindlichen Investitionen

Unter den Ausgaben der Gemeinden nehmen die Investitionen eine besondere Stellung rein größtmäßig ein, aber auch wesensbedingt. Sie gehören zu den vermögenswirksamen Ausgaben und stellen "finanzwirtschaftlichen Eigenbedarf" dar. Zum Unterschied in der Privatwirtschaft spielen bei dem weitaus überwiegenden Teil der Investitionsvorhaben der Gemeinden Rentabilitätsüberlegungen keine Rolle. Die "vermögenswirksamen" Ausgaben sind zumeist hier öffentlicher Konsum.¹⁾ Das hängt eben eng mit der Schaffung von "Produktionsvoraussetzungen" zusammen und mit der notwendigerweise verbundenen Investitionstätigkeit bei der Erfüllung gewisser öffentlicher Aufgaben.

Bei Investitionsausgaben treten die Gemeinden als Auftrags- und Arbeitgeber

¹⁾ So auch H. Tröger, Der Kummer der Länder, Der Volkswirt 1956 S. 13
Solche Anlagen hätten keinen Verkehrswert u. zögen im allgemeinen sogar größere lfd. Ausgaben für die Nutzung u. Unterhaltung nach sich.

auf. Sie kaufen Güter und Leistungen am Markt und bilden Einkommen. Infolge der Größenordnung können die Investitionen der Gemeinden nicht ohne Einfluß auf die Konjunktur sein, und zwar im aktiven und passiven Sinn, d.h. der Wellenschlag der Wirtschaft wird verändert durch die kommunale Investitionstätigkeit, und umgekehrt leidet oder profitiert letztere vom "allgemeinen Gang der Geschäfte". Es ist keineswegs verwunderlich, daß sich seit 1954 gerade über das Problem Gemeindeinvestitionen und Konjunktur die Gemüter erhitzen und die verschiedenen Meinungen hart aufeinander stießen, ob die Investitionen zur allgemeinen Übersteigerung beitrugen, und vor allem ob ihre Finanzierung "gesund" sei. Doch lassen wir zunächst die Zahlen für sich selbst sprechen.

Die Ausgaben für Investitionen nach Körperschaften gegliedert betrugen in den Rj. 1951 bis 1955 (Allg. Vorb. 1957 S. 131):

Gebietskörperschaft/ Art der Ausgabe	Rj. 51	Rj. 52	Rj. 53	Rj. 54	Rj. 55 ¹⁾
Investitionsausgaben insges. in Mio. DM	5990	7429	8338	10080	11079
davon in v.H.:					
Bund					
Unmittelb. Ausg.	10,9	13,3	13,6	15,6	15,9
Eigenausgaben	17,5	22,6	24,8	25,3	25,8
LA Fonds					
Unmittelb. Ausg.	7,1	3,3	6,8	11,4	9,4
Eigenausgaben	21,4	14,9	15,5	17,4	14,4
Länder u. Gemeinden					
Unmittelb. Ausg.	82,0	83,4	79,6	73,0	74,7
Eigenausgaben	61,1	62,5	59,7	57,2	59,8

Im Rj. 1955 beanspruchten diese Ausgaben in allen Ebenen rd. 11,1 Mrd. DM, 21,5 % des reinen Finanzbedarfs (51,1 Mrd. DM). Der Bund war an der Finanzierung mit 1/4 beteiligt, 2/5 stellte er aber Ländern und Gemeinden zur Verfügung, gab sie also selbst nicht unmittelbar aus. In v.H. entfielen von den ge-

1) Vorläufiges Ergebnis

samen Investitionsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden auf Bauten 43,4; Grunderwerb 4,3; Darlehen an Dritte 46,4; Zuschüsse für Investitionen an Dritte 4,0 und Beteiligungen 1,9. Die Finanzierung der Ausgaben erfolgte zu 21,3 % aus Kreditmarktmitteln und zu 71,5 % aus allgemeinen Deckungsmitteln.

Bavor wir auf die kommunalen Verhältnisse eingehen, sei noch der größte Block der Investitionen aller Ebenen: Bauausgaben und Darlehen nach Verwaltungszweigen im Rj. 1955 (vorläufiges Ergebnis nach den Allg. Vorb. 1957) dargestellt. Von dem Betrag in Höhe von 9947,4 Mio. DM (davon 5137,5 Mio. DM Darlehen an Dritte) entfielen in v.H. auf: Förderung des Wohnungsbaus 30,7; Wirtschaftsförderung 11,3; Verkehr 18,5; Schulen 7,8; Kunst, Wissenschaft usw. 2,2; Sozialwesen 5,3; Gemeindliche Anstalten und Einrichtungen 7,3; Erwerbsvermögen 13,1; sonstige Verwaltungszweige (also "reiner" Verwaltungsbau) 3,7. Von dem Gesamtbetrag (unmittelbare Ausgaben) tätigte der Bund 15,3 %, der LA Fonds 10,5 %, Länder und Stadtstaaten 35 % und Gemeinden (GV) 39,2 %.

Im Rj. 1954 beliefen sich die Ausgaben für Bauinvestitionen aller kommunalen Körperschaften auf 2649,3 Mio. DM (Stat. der BRD Bd. 164). Dieser Betrag verteilte sich auf: kreisfreie Gemeinden mit 1090,2 Mio. DM, kreisangehörige Gemeinden und Ämter 1214,1 Mio. DM, Landkreise 254,0 Mio. DM und Bezirksverbände 91,1 Mio. DM. Der Anteil der Bauinvestitionen an allen vermögenswirksamen Ausgaben betrug im Rj. 1954 59,4 %. Nach den Ergebnissen der Vierteljahresstatistik der Gemeinden¹⁾ bezifferten sich die Ausgaben für Bauinvestitionen einschließlich der Zuschüsse und Darlehen für den privaten Wohnungsbau im 4. Rechnungsvierteljahr 1956 auf insgesamt 621,5 Mio. DM und waren damit um 1/5 niedriger als im 3. Quartal des Rj. 56, jedoch immerhin um 10 % höher als im vergleichbaren Zeitraum des Rj. 1955 (Stat. Berichte Arb. Nr. VII/42/24). Die Bauinvestitionen und Wohnungsbauittel der Gemeinden (GV) in den Rj. 1954 - 1956 gliederten sich nach der gemeindlichen Vierteljahresstatistik folgendermaßen:

1) Die Vierteljahresstatistik umfaßt hier nicht kreisangehörige Gemeinden unter 10 000 Einw.. Die Resultate weichen von den jährlichen Ergebnissen daher nicht unerheblich ab.

Art der Investition	Rj. 54	Rj. 55	Rj. 56
Schulbauten	404,2	486,4	571,0
Wohnungsbau	131,6	127,5	139,2
Straßenbau	500,8	673,6	726,4
Wirtschaftl. Untern.	167,1	250,1	231,0
sonstige Verw.Zweig.	697,4	862,9	950,1
Trümmerbeseitigung	52,6	42,7	37,3
zusammen	1951,7	2443,1	2655,0
Zuschüsse und Darlehen f.d.Wohnungsbau	185,3	229,7	215,5
insgesamt	2137,0	2672,9	2870,6

Stat. Berichte Arb. Nr. VII /42/24

Unter "sonstigen Verwaltungszweigen" fallen der Bau von Krankenhäusern, Kanalisation, Badeanstalten usw. Über die Hälfte des Investitionsaufwands der hier erfaßten Gemeinden entfielen auf die kreisfreien Städte. Nach dem Geschäftsbericht der BdL für das Jahr 1956 betrugen die kommunalen Investitionen insgesamt im Kalenderjahr 1956 3,5 Mrd. DM. Sie stiegen zwar gegenüber 1955 um 300 Mio. DM oder knapp 10 %, erreichten aber bei weitem nicht die Zuwachsrate von 27 % im Jahre 1955 gegenüber 1954. Entscheidend dafür war nach Angabe der BdL die Tatsache, "daß die Gemeinden bei der Aufnahme fremder Mittel zur Finanzierung ihrer Investitionsvorhaben auf wachsende Schwierigkeiten gestoßen sind".

Unter den Investitionsausgaben der Gemeinder rangieren die Ausgaben für Straßen- und Schulbau mit an erster Stelle. Im Rj. 1955 erreichten die Gesamtausgaben für den Straßenbau in der Bundesrepublik 2731,5 Mio. DM, d.i. gegenüber 1954 eine Zunahme um 700 Mio. DM oder um 35 % ("Wirtschaft und Statistik" 1957, S. 445 ff.). Die unmittelbaren Ausgaben der Gemeinden betrugen davon 1335,8 Mio. DM, die Eigenausgaben 1165,9 Mio. DM. In den Rj. 1948 - 1954 machten diese Ausgaben in allen Ebenen 8,8 Mrd. AM aus, die Gemeinden (GV) waren daran mit 5,6 Mrd. DM maßgeblich beteiligt ("Wirtschaft und Statistik" 1956 S. 424 ff.).

Wie bereits erwähnt, wurden heftige Diskussionen geführt über die konjunkturellen Auswirkungen, als im Zuge des gewaltigen Nachhol- und Erweiterungsbedarfs

und infolge der gestiegenen Steuereinnahmen die kommunalen Investitionen besonders seit 1954 stark wuchsen. Ein kritisches Durchdenken der wirtschaftlichen Vorgänge ist unbedingt notwendig, um ein einigermaßen klares Bild aus den gegensätzlichen Meinungen zu erhalten. Waren die kommunalen Investitionen wirklich zu hoch und trugen sie zur Überhitzung der Konjunktur wesentlich bei?

Von vorneherein ist festzuhalten, daß jede finanzwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Gebietskörperschaften den gesamten Wirtschaftsprozeß und die Wirtschaftsentwicklung beeinflusst. "Jede, selbst eine nur auf fortgesetzten Budgetausgleich gerichtete Finanzpolitik übt eine Wirkung auf die konjunkturelle Entwicklung und auf das volkswirtschaftliche Wachstum aus. Diese Wirkung ist um so größer, je umfangreicher der öffentliche Gesamthaushalt ist. Auch wenn bei der Finanzpolitik die Konjunkturentwicklung nicht bewußt beachtet oder die Annahme gemacht wird, Finanzpolitik könne konjunkturell neutral sein, werden z.B. das Wachstum der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zum Wachstum des Sozialprodukts und die Wandlungen der einzelnen Ausgabenarten, vornehmlich der öffentlichen Investitionen, sowie der einzelnen Einnahmearten für den Ablauf der Konjunktur von großer Bedeutung sein". Diese an den Anfang des oben zitierten Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium (Allg. Verb. 1957, S. 159) gestellten grundsätzlichen Ausführungen unterstreichen das Gesagte wirkungsvoll und heben besonders die Bedeutung der Investitionen hervor, die erst recht bei einer bewußten Konjunkturbeeinflussung mittels der Finanzpolitik in den Vordergrund treten gegenüber den laufenden Personal- und Sachausgaben der öffentlichen Hand. Nun kommt zweifelsohne den Gemeinden keine so große wirtschaftspolitische Bedeutung wie dem Bund und den Ländern zu, besonders was die aktive Beeinflussung betrifft. In ihrer Gesamtheit sind sie aber wohl zu beachten und in die gesamtwirtschaftlichen Überlegungen einzubeziehen, da "die öffentlichen Haushalte als Einheit zu behandeln" sind und "eine rationelle Zusammenarbeit aller Gebietskörperschaften sowie sonstiger öffentlichen Einrichtungen (Sozialversicherungsträger, LA Fonds, öffentliche Unternehmen) sicherzustellen" ist (Beirats-Gutachten a.a.O., S. 159).

Unleugbar haben die gemeindlichen Investitionen im Jahre 1955 sehr stark zugenommen. "Die" Wirtschaft, deren Ansicht am nachdrücklichsten vom Institut "Finanzen und Steuern" vertreten wird, sah die kommunalen Investitionen vor allem in Zusammenhang mit ihrer Finanzierung, die 1955 zu einem großen Teil

aus ordentlichen Mitteln¹⁾, insbesondere aus der ertragsmäßig stark gestiegenen GewerbereinertragSt bestritten wurde. Nach Angaben des Instituts verleitete die "Steuerabundanz" die Gemeinden zu einer "Investitionsopulenz". Es gehe nicht an, daß die gewerbliche Wirtschaft allein die Investitionslast der Gemeinden trüge. Von diesem Gesichtswinkel aus forderte das Institut eine Abkehr vom "Kriterium der Vordringlichkeit" bei Investitionsvorhaben der öffentlichen Hand, den Mut zur Unpopularität, indem eine Verbotsliste für das Jahr 1956 aufgestellt werden sollte für "den Bau von Theatern und Konzerthallen, Museen und Büchereien, Sportplätzen und Stadien, Schwimmhallen und Badeanstalten, Gaststätten und Parkanlagen"²⁾. Diese Investitionsvorhaben sollten auf ein Jahr zurückgestellt werden. Von einer Selbstbeschränkung der eigenen Investitionspläne "d e r" Wirtschaft war keine Rede. Davon ganz abgesehen machter, wie wir ja aus den oben angeführten Tabellen gesehen haben, die vom Institut angeführten Ausgaben nur einen geringen Bruchteil der Gesamtinvestitionen aus. Das Schwergewicht lag beim Schul-, Wohnungs- und Straßenbau.

Eine objektivere Beurteilung, getragen von der ernsten Besorgnis um die Erhaltung der Hochkonjunktur erfolgte seitens der Bundesregierung und der BdL. In der Regierungserklärung zur Konjunkturpolitik im Deutschen Bundestag am 22. Juni 1956³⁾ heißt es: "Um die konjunkturpolitisch dringend gebotene Entlastung des Baumarckts zu erreichen, muß außerdem auch die Bautätigkeit der Länder, Gemeinden und sonstigen öffentlichen Körperschaften vorübergehend eingeschränkt werden. Die Bundesregierung bedauert lebhaft, daß ihr das GG keine rechtliche Handhabe bietet, zur Erreichung dieses Ziels unmittelbar und entscheidend Einfluß auf die Investitionspolitik der genannten Körperschaften auszuüben". Einem auf freiwilliger Basis gebildeten Gemeinschaftsausschuß (aus Vertretern der Bundesregierung, der Länderregierungen und der kommunalen Spitzenverbände) sollten alle öffentlichen Hochbauvorhaben unterbreitet werden, die nicht unmittelbar der Wohnungsverorgung, dem Schulwesen, dem Krankenhauswesen, Kulturzwecken oder der Verteidigung dienen". Man dachte an die Schaffung eines Plafonds für Bauvorhaben, und die Empfehlungen des Gemeinschaftsausschusses soll-

1) Im Rj. 1954 wurden fast 45 % aller vermögenswirksamen Ausgaben aus ordentlichen Mitteln finanziert (Stat. der BRD Bd. 164) der Rest durch Schuldaufnahme und Auflösung finanzieller Reserven. Auch die BdL stellte in ihrem Geschäftsbericht für 1955 fest, daß 1955 mehr ordentl. Mittel für Investitionsausgaben zur Verfügung standen als in den Vorjahren.

2) Institut "Finanzen und Steuern" Heft 44, Der Bundeshaushalt am Kreuzweg, Bonn 1956

3) Allg. Vorbemerkung 1957, S. 155

ten von gleich bindendem moralischen Gewicht sein, "wie sie der Verkündung von Empfehlungen bei internationalen Körperschaften zukommen".

Die Bundesregierung wandte sich - wie auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium in seinem Konjunkturgutachten - gegen eine "Parallelpolitik", d.h., daß im Aufschwung die steigenden Einnahmen der öffentlichen Hand zu Mehrausgaben verwendet werden, oder mit anderen Worten, daß auch der Staat und die Gemeinden zu dem Zeitpunkt verstärkt investieren, wo dies jedermann tut. Die Feststellung des Wissenschaftlichen Beirats: "Soweit öffentliche Ausgaben die Tendenz aufweisen, im Aufschwung zu steigen und im Abschwung zu sinken, geht von ihnen eine konjunkturpolitisch grundsätzlich unerwünschte Wirkung aus" trifft besonders für die Investitionsausgaben der Gemeinden zu.

Die BdL stellte in ihrem Monatsbericht für Januar 1956 fest, daß angesichts der Größenordnung, in der sich die kommunalen Investitionen bewegen, "ihre Zunahme im 2. Rechnungsvierteljahr 1955 zu den Übersteigerungstendenzen im Investitionssektor und zwar insbes. bei den Bauinvestitionen nicht unerheblich beigetragen haben" dürfte. Im Dezember 1956 rügte die BdL noch den ungewöhnlich hohen Stand der Investitionsaufwendungen der Gemeinden im laufenden Jahr, die zum größeren Teil aus ordentlichen Mitteln finanziert worden sind. Sie befürwortete eine Beschränkung der Investitionen "auf ein normales, der Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft besser entsprechendes Niveau". Dabei sei selektiv zu verfahren. Im Jahre 1957 fand jedoch ein merklicher Rückgang der Investitionen statt. Der Überschuß der laufenden Rechnung hat sich durch vermehrte laufende Ausgaben, insbes. durch erhöhte Personalkosten, vermindert, und ein Ausgleich durch verstärkte Kreditaufnahme und durch Rückgriff auf angesammelte Reserven hielt sich in engen Grenzen. Somit wurde der Spielraum für Investitionsausgaben fühlbar eingeschränkt (BdL-Berichte März und Juni 1957).

Die kommunalen Spitzenverbände selbst argumentierten, daß die konjunkturpolitische Situation nur dazu benutzt werde, um Steuersenkungen auf Kosten der Gemeinden durchzusetzen. Sie verteidigten sich damit in erster Linie gegen die Steuersenkungswünsche der "Wirtschaft". Ferner wiesen sie darauf hin, daß ihre durchgeführten Investitionsvorhaben zum überwiegenden Teil unumgänglich notwendig waren und im Interesse der Wohlfahrt der Bürger erfolgten. Die ge-

1) Zum Standpunkt der Städte vgl.: Denkschrift des Deutschen Städtetags "Gewerbesteuersenkung?"; Übernehmen sich die Städte?, Städtetag 1954, S. 529, 545; Die Gemeinden in der Konjunkturpolitik, Städtetag 1955, S. 487; Städtetag 1956, S. 332 und S. 403 sowie insbes. Die Investitionen der öffentlichen Hand im Bundesgebiet seit der Währungsreform, Städtetag 1957 S. 195.

samen Bau- (und Anlage)investitionen in der Bundesrepublik betrugen seit der Währungsreform bis zum 31.3.1956 180 Mrd. DM (StädteTag 1956, S. 333). Die Gemeinden investierten davon 14,4 Mrd., das sind nur 8 %. Von dem gemeindlichen Anteil an den Gesamtinvestitionen entfielen in v.H., auf den Straßenbau 23,8; Schulbau 21; Öffentliche Einrichtungen 16,3; eigene Wohnungsbauten (ohne Darlehen) 9,8. Von den restlichen Positionen sei nur noch Allgemeine Verwaltung 3,2 und Kulturbauten 1,7 % erwähnt.

Wenn man diese Zahlen betrachtet, so kann man die Entrüstung der Gemeinden über diese Beschuldigungen einerseits und die maßvollen Vorschläge der Bundesregierung und der BdL auf der anderen Seite schon verstehen. Heute, wo dank der energischen Geld- und Kreditpolitik der BdL und der Maßnahmen des Bundeswirtschaftsministers die deutsche Wirtschaft immer noch auf dem schmalen Pfad der Hochkonjunktur dahingeht, ist leicht gut reden. Freilich sagen die relativen Zahlen nichts über besonders krasse Einzelfälle aus. Gerade bei den Gemeinden kann man nicht alle über einen Kamm scheren. In manchen finanziell starken Gemeinden mag die Abundanz der ordentlichen Einnahmen den Anstoß zu sorgloserem und großzügigerem Investieren gegeben haben, wobei weniger das Ob-überhaupt als das Wann vom gesamtwirtschaftlichen Standpunkt aus zu bemängeln war. Aber auch diese Gemeinden müssen, falls sie sich übernommen haben, die Rechnung bezahlen, indem sie heute nur unter großen Schwierigkeiten den Haushalt ausgleichen können. Das kommunale Investitionsproblem hängt eng mit der Finanzierungsmöglichkeit zusammen. Angesichts des gewaltigen Investitionsbedarfs auf Grund der Kriegsfolgen und des natürlichen Wachstums der Gemeinden kann man es den Kämmerern nicht verdenken, wenn sie die Chance des allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwungs mit seinem reichlichen Steuereingang nutzten. Die Gemeinden haben zudem nur die Gewerbereinetragssteuer, die sich an den konjunkturellen Aufschwung ohne Tarifänderung automatisch anschmiegt, während der Bund und die Länder die noch reagibleren ESt, KSt und USt besitzen. Die aufkommensmäßige automatische Anpassungsfähigkeit bei der GewerbeertragSt ist zwar gut, jedoch ist das Tempo der Reaktion bedeutend langsamer als bei der LohnSt, USt und bei den Sozialversicherungsbeiträgen.¹⁾ Die Gemeinden partizipierten so verhältnismäßig spät am konjunkturellen Steuererregen. Sie mußten zwangsläufig wegen des funktionsschwachen Kapitalmarkts ihre Investitionen aus den Überschüssen des ordentlichen Haushalts, d.h. in der Regel aus dem Gewerbesteueraufkommen finanzieren. Der Ausnahmecharakter eines großen Teils der Investitionen infolge der Kriegszerstörung rechtfertigte zudem eine Finanzierung durch Steuern anstatt durch Anleihen.

1) So auch der Wissenschaftliche Beirat in seinem Konjunkturgutachten, a.a.O., S. 160

Heute, wo die Konjunkturüberhitzungen einigermaßen gedämpft sind, zeigt sich die Begrenzung der kommunalen Investitionen deutlich an. Die Gewerbesteuer-senkung, die geringere Zuwachsrate des Steueraufkommens, die Schwierigkeiten bei der Kreditaufnahme und die drohende Verschuldungsgrenze einerseits, und die Erhöhung der laufenden Ausgaben andererseits zwingen die Gemeinden zu maßvoller Investitionspolitik¹⁾ und koordinieren zwangsläufig das einzelwirtschaftliche mit dem gesamtwirtschaftlichen Interesse. Die meisten Investitionsausgaben erhöhen ja auch die laufenden Ausgaben und belasten den ordentlichen Haushalt kommender Jahre, z.B. durch vermehrte Ausgaben für Personal, laufende Unterhaltung und Instandsetzung. Anhand eines langfristigen Finanzierungsplans soll daher eine Verteilung der Investitionen nach ihrem Dringlichkeitsgrad auf mehrere Jahre erfolgen, um der volkswirtschaftlichen Notwendigkeit einer Konjunkturstabilisierung gerecht zu werden, den Steuerzahler in der Gegenwart nicht zu sehr zu überfordern und - last not least - die Finanzwirtschaft der Gemeinden selbst gesund zu erhalten. Das Tempo der Aufgabenerfüllung und der damit verbundenen Investitionen muß der Finanzkraft der Gemeinden und der gesamtwirtschaftlichen Erfordernis angepaßt werden, obwohl dadurch der kommunalen Selbstverwaltung und den Forderungen der Bürger Grenzen gezogen sind.

3. Sonstige Ausgaben

Von den sonstigen Ausgaben seien die Rücklagen und die Ausgaben für Renten und Unterstützungen herausgegriffen.

Die von den Gemeinden gezahlten Renten und Unterstützungen betrugen im Rj. 1955 1306,6 Mio. DM (in allen Ebenen 8625,5 Mio. DM). Sie stellen "inländischen Versorgungsbedarf" dar (Terhalle) und diese Ausgaben eignen sich besonders dazu, die Gemeinden aktiv in eine konjunkturbeeinflussende Finanzpolitik einzubeziehen.

Bei den Rücklagen werden statistisch nur die Zuführungen und Entnahmen während eines Rechnungsjahres erfaßt. Die Salden der einzelnen Jahre sind vergleichbar. Eine Statistik der gesamten angesammelten Rücklagen und ihre Aufteilung nach Arten gibt es nicht. Folgende Übersicht zeigt die Reserven der Gemeinden im Rj. 1954 (Stat. der BRD, Bd. 164):

1) Vgl. dazu z.B. W. Scheel, Kommunale Investitionen und ihre Deckungsmöglichkeit, Der Volkswirt, 1957 S. 697

Zusammenfassung von Rücklagenbildung¹⁾ und Rechnungsüberschüssen im Bundesgebiet nach Art der Gebietskörperschaften im Rj. 1954 in Mio. DM:

Gebietskörperschaft	Zuführung (netto) an			Bestände der a.o. Rechng.	Abschluß der o.Rechnung	"Reserven" zus.	dagegen	
	Rücklagen für		Allg.Kapitalvermögen				Rj.53	Rj.52
	Gesamthaushalt	Kämm. ²⁾ verw.						
Bundesgebiet Rj. 1954 entfallen auf:	105,9	100,4	28,3	219,4	100,4	554,4	239,4	433,0
Kreisfreie Städte	57,6	37,7	19,7	139,8	32,4	287,3	179,7	275,4
Kreisangehörige Gemein. Ämter	27,4	20,5	6,6	62,7	37,6	154,7	21,1	115,1
Landkreise	9,0	21,1	0,7	10,1	25,0	65,9	29,3	30,4
Bezirksverbände	11,8	21,1	1,2	6,8	5,4	46,4	9,4	12,1

Einen Anhaltspunkt über die Größe der gemeindlichen Rücklagen liefern die bankstatistischen Erhebungen. Die BdL, d.h. ab 1. August 1957 die Bundesbank, beurteilt die Höhe und die Bewegung der gemeindlichen Reserven nach dem jeweiligen Stand der öffentlichen Spar- und Termineinlagen, "die zum großen Teil den kommunalen Haushalten zuzurechnen sind". Nach dem Bundesbankbericht für August 1957 betrugen die Einlagen der kommunalen Körperschaften im Zentralbanksystem am 31. Juli 1957 nur 10,6 Mio. DM von 5,8 Mrd. DM der öffentlichen Körperschaften insgesamt. Die Einlagen der öffentlichen Körperschaften (Nichtbanken) bei den Kreditinstituten dagegen beliefen sich auf 9638,2 Mio. DM (Sichteinlagen 2355,5 Mio. DM, Termineinlagen 5633,5 Mio. DM, Spareinlagen 1649,2 Mio. DM), davon waren bei den Sparkassen, den Hausbanken der Gemeinden, 3938,2 Mio. DM und zwar 980,9 Mio. DM Sichteinlagen, 1485,8 Mio. DM Termineinlagen und 1471,5 Mio. DM Bareinlagen angelegt.

1) Einschließlich Beteiligungen

2) Einschließlich allgemeinem Grundvermögen und Sondervermögen sowie außerordentliche Rechnung der wirtschaftlichen Unternehmen.

IV. Die Grenzen der kommunalen Ausgaben

Die obige Darstellung der gemeindlichen Ausgaben spiegelt nur die Hauptarten der Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung wider. Das Aufgabenfeld der Gemeinden wird von drei großen Kräften bestimmt: Von den Nachwirkungen des Krieges (Nachholbedarf), von dem natürlichen Wachstum der Gemeinden (Erweiterungsbedarf), insbesondere durch den Verstädterungsprozeß, dem Trend zur Großgemeinde, und vor allem von einem neuen Aufgabenkomplex, denn die Entwicklung vom Rechts- und Verwaltungsstaat zum Sozial- und Wohlfahrtsstaat ist auch an den Gemeinden nicht spurlos vorbeigegangen und brachte ihnen eine Fülle neuartiger kultureller und sozialer Aufgaben. Diese Kräfte lassen von allen Seiten wachsende Ausgaben auf den Gemeindehaushalt zukommen, und wenn ein klares Bild der Ausgaben entstehen soll - was unbedingt notwendig ist für eine geordnete Finanzwirtschaft - so muß eine Bilanz der Aufgabenerfüllung aufgestellt werden, eine Gliederung in was bereits vorhanden ist und getätigt wird und was noch zu erfolgen hat und erfolgen soll. Man denke nur an das besonders dringende Problem der Verkehrsausgaben und an die Investitionen überhaupt.

Wenn in der öffentlichen Finanzwirtschaft die Priorität der Ausgaben vor den Einnahmen gilt, so darf diese gesicherte Erkenntnis doch nicht zu einer "Diktatur der Ausgaben" ausarten. Die stetige und sprunghafte Zunahme der Staats- und Gemeindeausgaben kann nicht als etwas Zwangsläufiges hingenommen werden. Nun stellte K. Buhrow mit Recht fest, daß sich die öffentlichen Aufgaben aller Ebenen gerade in der untersten, nämlich bei den Gemeinden, "materialisieren".¹⁾ In der Tat ist ein Unterschied in der Art der Gemeinschafts- und Sammelbedürfnisse (Terhalle) bei den einzelnen gebietskörperschaftlichen Finanzwirtschaften, deren besonderer Note und relativen Lage entsprechend, festzustellen. Bei den Gemeinden muß ein alltäglicher, lebensnotwendiger und elementarer Bedarf gedeckt werden. Der Bürger steht hier mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung in engster Beziehung. Es handelt sich bei Gemeindeausgaben z.B. für Verkehr oder Versorgung mit Wasser, Gas und Elektrizität um "konkretere" Ausgaben wie z.B. bei Subventionsausgaben des Bundes. Freilich ist es schwierig, den sachlichen Vorrang der Ausgabearten im gesamten öffentlichen Haushalt zu bestimmen, aber die aufgezeigten Differenzierungen können nicht übergangen werden, wenn die öffentlichen Ausgaben in volkswirtschaftlich tragbaren Grenzen gehalten werden sollen und dazu u.U. Kürzungen erforderlich sind.

1) Die Zwangsjacke der öffentlichen Ausgaben, Städtetag 1956, S. 403 f.

Alle Ebenen der öffentlichen Finanzwirtschaft haben gemeinsam, daß die an sie gestellten Ansprüche ständig wachsen infolge des Trends zum Sozialstaat, und eine "Maßlosigkeit" der Wünsche sich oft bemerkbar macht. Die Zahl der Bittsteller, insbes. der Interessentenvertreter, ist beim Staat natürlich am größten. Bei den Gemeinden handelt es sich hier um die oft zu großzügigen Ausführungen einer Aufgabe, z.B. beim Bau von "Schulpalästen", also um ein Über-die-Verhältnisse-Leben seitens der Gemeindeverwaltung. Auf der anderen Seite fordern die Staatsbürger von den Gemeinden gleiche Leistungen, ohne sich der historischen Strukturunterschiede der Kommunen bewußt zu sein. Bundesfinanzminister Schäffer sprach in seiner Haushaltsrede 1957 von einer "Gefühlslosigkeit für die Überforderung des Staates". Das gleiche trifft auch für die Gemeinden zu. Die deutsche Öffentlichkeit habe sich z.B. an die Speisung des außerordentlichen Haushalts aus dem ordentlichen Haushalt fast schon so gewöhnt, daß der Hinweis, dieser Haushalt sei ein sicheres Defizit, mit Erstaunen aufgenommen wird.

Solange nun dringende und begrüßenswerte Ausgabenwünsche an die Gemeinden herangetragen werden, sind Kürzungen der kommunalen Ausgaben illusorisch, um der Zwangsläufigkeit der oben erwähnten "Diktatur der Ausgaben" zu entgehen. Im Gegenteil verlangen die gemeindlichen Ausgaben bei einer kritischen Würdigung des gesamten öffentlichen Haushalts sogar eine Ausweitung, die bei der Interdependenz der öffentlichen Finanzwirtschaften auf Kosten des Anteils von Bund und Ländern gehen muß, wenn die Gesamtausgaben nicht weiter steigen sollen. Die Grenzen der kommunalen Ausgaben liegen folglich, der Stellung der Gemeinden im dreistufigen Aufbau unserer nationalen Finanzwirtschaft gemäß, in ihren Einnahmequellen. Damit ist bereits gesagt, daß bei der mangelnden Homogenität der Gemeinden diese Grenzen von Fall zu Fall weiter oder enger gezogen sind. Schäffers beschwörende Sätze in seiner Haushaltsrede 1957 gelten auch uneingeschränkt für die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften: "Wir gelangen ... ebenso wie andere Länder - in eine Lage, die die Möglichkeit zusätzlicher Ansprüche an den Staat geringer werden läßt. Sie zwingt einfach zu der Erkenntnis, daß die öffentliche Hand Aufgaben nur in dem Maße erfüllen kann, als echte Erträge aus Steuern, Abgaben und sonstigen Einnahmen zur Erfüllung laufender Ausgaben zur Verfügung stehen".

B. Die Einnahmen

I. Vorbemerkung

Die gemeindlichen Einnahmen setzen sich - wie diejenigen aller Träger der öffentlichen Finanzwirtschaft - aus solchen verkehrswirtschaftlicher und marktfremder, d.h. typisch staatsfinanzwirtschaftlicher Art, zusammen. Im ersten Fall schaltet sich die gemeindliche Finanzwirtschaft in den Marktprozeß ein und handelt ebenfalls nach dem Grundsatz des *do ut des*. Hierher gehören die Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung, Schuldenaufnahme, Vermögensveräußerung usw. Unter die marktfremden Einnahmen fallen die Strafen, Gebühren, Beiträge, die Finanzzuweisungen und vor allem die Steuern.

Die amtliche Statistik trifft eine finanzierungstechnische Unterscheidung der gemeindlichen Einnahmen nach haushaltspolitischen Gesichtspunkten in spezielle und allgemeine Deckungsmittel. Beide Arten müssen die Eigenausgaben der Gemeinden decken. Die speziellen Deckungsmittel, d.h. die unmittelbar bei den einzelnen Verwaltungszweigen anfallenden Einnahmen, wie z.B. Gebühren, Beiträge, Strafen, Zinsen, Mieten, Pachten, Entnahmen aus Rücklagen, aufgenommene Kredite usw. bestreiten primär die Eigenausgaben. Der ungedeckte Restbetrag, der sog. Zuschußbedarf, muß von den allgemeinen Deckungsmitteln alimentiert werden. Diese stellen den Hauptteil und werden nicht den einzelnen Verwaltungszweigen sondern dem Gesamthaushalt zugeordnet. Die allgemeinen Deckungsmittel umfassen die Steuereinnahmen, die allgemeinen Finanzzuweisungen, die Erträge des allgemeinen Kapital- und Grundvermögens und des Sondervermögens sowie die Überschüsse der wirtschaftlichen Unternehmen.

Im Rj. 1954 betrugen die von allen kommunalen Gebietskörperschaften des Bundesgebiets aufgebrauchten speziellen Deckungsmittel 4440,1 Mio. DM und die allgemeinen 5936,5 Mio. DM, im Rj. 1955 lauteten die Beträge auf 4961,3 Mio. DM bzw. 6514,5 Mio. DM. In beiden Rechnungsjahren wurden über die Hälfte der Eigenausgaben aus den allgemeinen Deckungsmitteln bestritten.

Eine weitere Unterscheidung der amtlichen Statistik erfolgt vermögensorientiert. Zu den vermögenswirksamen Einnahmen gehören Schuldenaufnahmen, Vermögenserlöse und Rückflüsse aus Darlehen, zu den vermögensunwirksamen Steuern, Entgeltabgaben und Strafen. Der weitaus überwiegende Teil von den Gesamteinnahmen entfällt auf die vermögensunwirksamen. Von 13793,6 Mio. DM Gesamteinnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften im Rj. 1954 machten die vermögensunwirksamen Posten 11108,8 Mio. DM, die vermögenswirksamen 2684,8 Mio. DM aus.

Im folgenden seien die Entgeltabgaben, die Erwerbseinkünfte, die Steuereinnahmen und die Kreditaufnahmen dargestellt. Dabei sind neben den finanzwirtschaftlichen Daten auch die formellen Bestimmungen in Zusammenhang mit den Möglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung zu untersuchen. Auf die Finanzzuweisungen wird in einem eigenen Abschnitt eingegangen.

II. Die Entgeltabgaben der Gemeinden

1. Das Wesen der Entgeltabgaben und ihre Stellung im Finanzsystem der Gemeinden

Der öffentlich-rechtliche, staatsfinanzwirtschaftliche Teil der Einnahmen von Staat und Gemeinden wird unter dem Oberbegriff Abgaben zusammengefaßt, wenn man von den Strafen und von völkerrechtlich begründeten Einnahmen absieht. Mit A. Lampe¹⁾ können wir die Abgaben in Steuern und öffentlich-rechtliche Entgelte einteilen. Bei den Steuern ist das Zwangsmoment und das jegliche Fehlen einer Gegenleistung für die geschuldete Abgabe das entscheidende Charakteristikum. Hingegen sind die öffentlich-rechtlichen Entgelte zwar auch Zwangsabgaben, jedoch²⁾ bieten sie dem Pflichtigen eine wirkliche oder vermutete Gegenleistung. Gegenüber den Erwerbseinkünften unterscheiden sich die Entgeltabgaben durch ihre "Marktfremdheit" (Lampe). Überhaupt stellte Lampe die Marktfremdheit, die sich meistens im Gegenstand der Betätigung, im Konsumtionszwang, in der einseitigen Festsetzung und in der Bemessung des Entgelts äußert, als Merkmal der Entgeltabgaben über die Öffentlichrechlichkeit. Das Attribut "öffentlich-rechtlich" deute den "nichtwirtschaftlichen" Charakter des Tauschvorgangs an. Die mit einem öffentlich-rechtlichen Entgelt verbundene Tätigkeit des Staates und der Gemeinden entspringe primär nicht einer privaten Bedarfslage, sondern einem politischen Ordnungswillen. Gebühren und Beiträge bilden einen Übergang zwischen Erwerbseinkünften und Steuern. "Beide Einnahmearten sind zwar durchaus finanzwirtschaftlich begründet, also der Erwerbswirtschaft wesensfremd, sie werden aber doch als unmittelbare Leistungsentgelte gefordert

1) Gebühren, Beiträge und Taxen, im Wörterbuch der Volksw., Bd. 2 1932, S. 14 ff.

2) Das Entgeltlichkeitsprinzip bei Gebühren ist umstritten und wird z.B. von Neumark (Vom Wesen der Besteuerung, Festschrift für Stucken, 1953) und Amonn (Grundsätze der Finanzwissenschaft, Bern, 1947) abgelehnt.

und gezahlt" (Terhalle, Finanzwirtschaft, S. 116 f.). Die Entgeltabgaben zerfallen nach Lampe in die Individualentgelte (Gebühren) und in Kollektiventgelte (Beiträge).

Die Stellung der Entgeltabgaben im Einnahmesystem des öffentlichen Gesamthaushalts und der Haushalte der einzelnen Ebenen ist aus folgenden Tabellen ersichtlich. Die verschiedene Struktur der Einnahmen bei den jeweiligen Trägern der öffentlichen Finanzwirtschaft tritt besonders hervor.

Die absoluten Zahlen in der Tabelle auf Seite 109 zeigen überall ein Ansteigen der Einnahmen. Die Zuwachsrate ist aber bei den Steuern weitaus am größten, die Entgeltabgaben und Erwerbseinkünfte stagnieren fast im Verhältnis der Rj. 1928 und 1955. Die Entwicklung der relativen Beträge läßt ein Zurücktreten der Entgeltabgaben und der Erwerbseinkünfte deutlich erkennen. Das gewaltige Ansteigen des Anteils der Steuereinnahmen kommt keineswegs überraschend, da die sehr stark wachsenden öffentlichen Ausgaben nur steuermäßig gedeckt werden konnten; auf andere Art wäre dies einfach nicht zu bewältigen gewesen. Die rückläufige Bewegung der Einnahmen aus Entgelten und Erwerbsvermögen ist darauf zurückzuführen, daß Gebühren und Beiträge weder in dem Maße "erfunden" noch angespannt werden können wie Steuern. Soziale Gesichtspunkte spielen dabei eine Rolle, aber auch die Tatsache, daß gerade bei den Gebühren die Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung nicht erzwungen werden kann, welche ja die Zahlungspflicht auslöst.¹⁾ Das Erwerbsvermögen wurde in den beiden Weltkriegen stark dezimiert. Außerdem sind einer ausgedehnten Erwerbstätigkeit der Gemeinden verfassungsrechtliche Schranken gesetzt.

Die Struktur der Haupteinnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts in den Rj. 1913, 1928 und 1955:

Art der Einnahmen	Rj. 1913 Mio.M	Rj. 1928 Mio. RM	Rj. 1955 Mio.DM	Rj.1913	Rj.1928	Rj.1955
				in v.H. der Gesamteinnahmen		
Entgelte, Strafen	981,1	2152,8	3216,1	14,1	11	5,8
Erwerbsvermögen	992,5	1422,4	1431,3	14,3	7,3	2,6
Steuern	4049,8	13325,1	43628,5	59,7	68	79,3

nach Stat. d. BRD, Bd. 59

1) Vgl. Wilhelm Gerloff, Die Gebühren, Hdb.d.Fin.W. Bd.II (1956) S. 203 ff.

Einnahmestruktur in Bund, Ländern, Stadtstaaten und Gemeinden (GV) im Rj. 1955:

Art der Einnahme	Bund		Länder		Stadtstaaten		Gemeinden (GV)	
	Mio. DM	v.H. ¹⁾	Mio. DM	v.H. ¹⁾	Mio. DM	v.H. ¹⁾	Mio. DM	v.H. ¹⁾
Entgelte, Strafen	186,0	0,8	773,2	7,0	360,6	10,0	1896,3	17,0
Erwerbsvermögen	332,2	1,5	494,0	4,0	86,8	2,0	618,4	5,0
Steuern	24434,2	111,0	9478,0	81,0	2005,8	54,0	4956,7	44,0

nach "Wirtschaft und Stat." Mai 1957

Von den Entgeltabgaben und Strafen beanspruchen die Gemeinden den größten Anteil für sich. Bei den Erwerbseinkünften haben die Gemeinden einen knappen Vorsprung vor den Ländern. Dagegen besitzen der Bund und die Länder die absolute "Führung" bei den Steuereinnahmen.

Die Entwicklung der Einnahmestruktur der Gemeinden (GV) in den Rj. 1913, 1928, 1936 und 1951 bis 1955, dargestellt in v.H. des reinen Finanzbedarfs:

Art der Einnahme	Rechnungsjahr							
	1913	1928	1936	1951	1952	1953	1954	1955
Entgelte, Strafen	19	16	23	15,9	15,4	17	17	17
Erwerbsvermögen	10	8	4	5,3	5,9	4,9	5	5
Steuern	54	58	69	49,8	49,5	48,1	47	44

nach Stat. d. BRD, Bd. 59

1) des reinen Finanzbedarfs.

Besonders auffallend bei dieser Entwicklungsreihe ist der relative Rückgang der steuermäßigen Finanzierung seit dem Rj. 1936 bzw. seit 1951. Der Anteil der Entgeltabgaben ist nach dem 2. Weltkrieg wieder etwas im Ansteigen begriffen. Die Entwicklungsreihe zeigt jedoch, daß sich die Einnahmestruktur der Gemeinden vom "Idealzustand" des Rj. 1913 oder 1936 immer mehr entfernt.

2. Die Gebühren¹⁾

a) Definition und Rechtsgrundlage

Kommt zu den Charakteristika der Entgeltabgaben (Zwangsmoment, Gegenleistung für eine besondere Leistung) noch "der Tatbestand der unmittelbaren Inanspruchnahme der gebotenen Leistung oder Veranstaltung durch denjenigen, der das Entgelt zu leisten hat" (Gerloff) hinzu, so haben wir es mit einer Gebühr zu tun. Juristisch ist die Gebühr die öffentlich-rechtliche Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme der Verwaltung. Ihre Erhebung beruht auf einem Gesetz, auf einer Verordnung oder auf einer Satzung. Die Gebühren unterscheidet man nach Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, je nachdem, ob das öffentlich-rechtliche Entgelt für das Tätigwerden der öffentlichen Verwaltung, d.h. für eine Amtshandlung, oder für die Inanspruchnahme einer konkreten öffentlichen Einrichtung geschuldet wird. Diese Differenzierung kannte bereits das PrKAG vom 14.7.1893.

Auf dieses Gesetz geht die heutige gesetzliche Regelung in den einzelnen Kommunalverfassungs- und Gemeindeabgabengesetzen zurück. Nach § 4 PrKAG k o n n t e n die Gemeinden Benutzungsgebühren für ihre "im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen (Anlagen, Anstalten und Einrichtungen)" erheben. Die Gemeinden m u ß t e n Gebühren verlangen, "wenn die Veranstaltung einzelnen Gemeindeangehörigen oder einzelnen Klassen von solchen vorzugsweise zum Vorteil gereicht". Die Erhebung von Verwaltungsgebühren war dem freien Ermessen der Gemeinden überlassen, soweit nicht Gebührenfreiheit gesetzlich angeordnet war (§ 6 PrKAG).

In Bayern ist die Rechtsgrundlage für die Gebühren in der GO, im Gemeindeabgabengesetz vom 20. Juli 1938 (GAG), im Kostengesetz vom 17. Dez. 1956 und im Kostenverzeichnis vom 27. Dez. 1956 niedergelegt.

1) Vgl. hierzu W. Gerloff, op.cit., A. Lampe op.cit., Paul Eising, Gemeindeabgabenrecht in der Entwicklung, Festschrift für O. Bühler, Köln 1954, R. Büchner, Beiträge, Hdb. der Fin.W. Bd. II (1956) S. 225 ff., F. Terhalle, Finanzwirtschaft, S. 116 ff.

Für die Verwaltungsgebühren der Gemeinden trifft das erwähnte Kostengesetz zu. Es gilt zwar in erster Linie für die Staatsverwaltung, jedoch ist es auch richtungweisend für die Gemeinden. Nach Art. 1 Abs. 2 fließen die Verwaltungskosten den Landkreisen oder den Gemeinden zu, "soweit sie für Amtshandlungen ... im Übertragenen Wirkungskreis erhoben werden". Diese Norm ist für die Gemeindefinanzwirtschaft im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich besonders wichtig. Daneben enthält das KostenG zwei grundlegende Bestimmungen für die Gebührenpolitik. Nach Art. 3 werden Kosten nicht erhoben für Amtshandlungen, "die überwiegend von Amts wegen vorgenommen werden". Werden sie jedoch vom Beteiligten veranlaßt, so sind diesem die Kosten aufzuerlegen, soweit dies der Billigkeit nicht widerspricht. Nach Art. 6 des Gesetzes richtet sich die Höhe der Verwaltungsgebühren nach dem Kostenverzeichnis. Sie ist "nach dem Verwaltungsaufwand, nach der Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten und nach ihren allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen zu bestimmen".

Die Benutzungsgebühren regelt die GO und das GAG. Art. 21 Abs. 1 Bayer. GO gewährt den Gemeindeangehörigen das Recht, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden zu benutzen und verpflichten sie, die Gemeindelasten zu tragen. Im Rahmen der in Art. 22 Abs. 2 Bayer. GO - allerdings sehr programmatisch - garantieren Finanzhoheit der Gemeinden sind diese zur Erhebung von Gebühren berechtigt. Die ausdrückliche Ermächtigung dazu finden wir in Art. 25 Abs. 3 KostenG, in Art. 8 Abs. 1 GAG und in Art. 24 Abs. 1 Ziff. 1 Bayer. GO.¹⁾ Nach diesen Normen können die Gemeinden "die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen regeln und die Gebühren für die Benutzung festsetzen". Das geschieht in Satzungen, welche stets nach Art. 25 Bayer. GO der Genehmigung bedürfen, falls sie als bewehrte Satzungen, d.h. mit Androhung von Geldbußen bei Zuwiderhandlungen, erlassen werden. Der Rechtsaufsichtsbehörde sind alle Satzungen vier Wochen vor Inkrafttreten vorzulegen. Diese Bestimmungen engen die finanzielle Autonomie der Gemeinden nicht unerheblich ein. Daneben setzt die Preisbindung bei manchen Benutzungsgebühren²⁾ einem übertriebenen "Gebührenfiskalismus" Grenzen.

b) Die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Gebühren

Eine klare Definition der Gebühren, die dem öffentlichen Recht, der Finanz-

1) Vgl. Bayer. Bürgermeister, 1952 S. 158

2) Vgl. Paul Eising, op.cit. und R. Zeilmann, Neueinführung, Änderung und Erhöhung gemeindlicher Benutzungsgebühren und Beiträge, Bayer. Bürgermeister, 1955, S. 252 ff.

wissenschaft und dem täglichen Sprachgebrauch gerecht wird, ist schwer zu bilden. Wir wollen auf den wissenschaftlichen Streit nicht näher eingehen und uns mit einer finanzwirtschaftlichen Begriffsbildung begnügen. Dabei halten wir mit Terhalle und Lampe die Marktfremdheit für das entscheidendste Kriterium der Gebühr. Sie trägt einen Mischcharakter aus Preis, Steuer und sozialer Zuwendung (Gerloff). Die größte Schwierigkeit schafft jedoch die Abgrenzung gegenüber den Betriebsentgelten, den Preisen. Gegenüber dem Preis der Verkehrswirtschaft stellt die Gebühr "kein in seiner Höhe sowohl auf die Kosten des Anbietenden wie auf den Nutzen des Nachfragenden, sondern ein ausschließlich auf den Nutzen ihres Schuldners bezogenes, also eben kein markt- sondern ein finanzwirtschaftliches Entgelt" dar (Terhalle, a.a.O., S. 118). Zwischen dem Entgelt einer von der Gemeinde betriebenen Erwerbswirtschaft und der Gebühr kann nicht nach der Art der Leistung unterschieden werden. Die Grenzen sind sehr flüchtig. Man muß hier fragen, ob die Gemeinde mit ihrer erstellten Leistung (auch) verdienen oder nur dienen will. Erschwert wird diese Unterscheidung freilich dadurch, daß der Preis eines erwerbswirtschaftlichen Unternehmens einer Gemeinde nicht allein unter rentabilitäts- sondern auch unter allgemeinpolitischen Gesichtspunkten bestimmt wird.

Aus dem Gesagten kann man auf die Höhe der Gebühren schließen. Die Kosten- und die Nutzentheorie scheiden danach zur Erklärung der Gebührenhöhe aus. Das PrKAG ging von der Kostentheorie aus und bestimmte in § 4 Abs. 2, die Gebührensätze so zu bemessen, daß "die Verwaltungs- und Unterhaltungskosten der Veranstaltung, einschließlich der Ausgaben für die Verzinsung und Tilgung des aufgewendeten Kapitals gedeckt werden". Nach der Nutzentheorie ist der gewährte Nutzen in die Gebührensätze einzubeziehen. Die öffentlichen Leistungen sollen nicht "verschenkt" werden auf Kosten des Steuerzahlers.

Dem marktfremden Charakter der Gebühr muß auch eine finanzwirtschaftliche "Preissetzung" entsprechen. Das Wort Entgelt darf dabei nicht allzu eng ausgelegt werden, da verwaltungs- und sozialpolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind. Die Gemeinde hat oft selbst ein Interesse, daß die Leistung von einem großen Nachfragerkreis "gekauft" wird. Je größer das öffentliche Interesse ist - ersichtlich aus dem verstärkten Zwangsmoment - desto geringer müßte demnach die Gebühr sein. Andererseits ist der durch die Leistungserstellung entstehende Aufwand zu decken. Es gilt also, einen Ausgleich zwischen fiskalischem und öffentlichem Interesse zu finden. Die Gebührentechnik ist hier nicht zu erläutern.

Fiskalisch sind die rund 1,9 Mrd. DM Einnahmen aus Entgeltabgaben und Strafen im Rj. 1955 (das sind knapp 1/5 des reinen Finanzbedarfs) keine quantität

négligable. Freilich sind sie im heutigen Finanzsystem der gemeindlichen Selbstverwaltung wenig entwicklungsfähig. In Finanznot geratene Gemeinden neigen gern zu einer Überspannung der Gebühren, wobei sich jedoch die den überdrehten Steuern eigene Erscheinung des Swiftschen Steuereinmaleins unangenehm bemerkbar macht. Gebühren sind "bei richtiger, elastischer Anwendung eine wertvolle Finanzquelle, die freilich schwieriger in Anspruch zu nehmen ist als manche Steuerquelle" (Gerloff, a.a.O., S. 210).

3. Beiträge

Für die Kollektiventgelte, die Beiträge, gilt, was allgemein für die Entgeltabgaben zutrifft. Während jedoch bei den Gebühren die Auferlegung im Interesse der Gemeinde und grundsätzlich auch des Pflichtigen erfolgt, ist bei den Beiträgen zwar das öffentliche Interesse stets vorhanden, die tatsächliche oder fingierte Leistung wird den Beitragspflichtigen aber aufgezwungen, auch gegen seinen Willen. Nach Terhalle geht es bei den Beiträgen (Vorzugslasten) "um einseitig festgesetzte und ohne Rücksicht auf die individuelle Inanspruchnahme oder Erwünschtheit der zu finanzierenden Veranstaltung geforderte Geldleistungen solcher Gruppen von Personen ..., welche wirklich oder vermeintlich aus diesen Veranstaltungen einen wirtschaftlichen Vorteil haben" (a.a.O., S. 120).

Nach Art. 9 Abs. 1 GAG - dem § 9 PrKAG nachgebildet - können die Gemeinden "zur Deckung des Aufwandes für öffentliche Einrichtungen von den Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden, denen die Einrichtungen ausschließlich oder in besonders hervorragendem Maße zustatten kommen, Beiträge erheben. Die Höhe der Beiträge ist durch Satzung nach dem Verhältnis der Vorteile, welche die Grundstückseigentümer und die Gewerbetreibenden aus der Einrichtung ziehen, und der Nachteile, die durch diese abgewendet werden, zu bemessen". Die Entscheidung über die Erhebung der Beiträge und die Beitragssatzung bedarf der Genehmigung der Regierung (Abs. 2). Die Berechtigung zur Erhebung und die Höhe der Beiträge sind demnach äquivalenztheoretisch begründet. Das Prinzip wird jedoch nicht streng befolgt. Die Deckung des Aufwandes findet auch zum Teil aus Steuergeldern statt, da seine Errechnung und Umlegung auf den Kreis der Beitragspflichtigen technisch Schwierigkeiten bereitet, und davon abgesehen bei den Gemeindebürgern die Meinung herrscht, die Gemeinde sei von Haus aus für die Erstellung der betreffenden Leistungen verpflichtet. Die Durchsetzung von Beiträgen im Gemeindeparlament stößt je nach seiner Zusammensetzung auf harten Widerstand. In diesem Zusammenhang sind die Mehrbelastungen des § 3 EinfG-RealStG zu erwähnen, wonach statt der Erhebung von Beiträgen die Real-

steuerhebesätze für die in Frage kommenden Abgabepflichtigen erhöht werden können. Finanzwirtschaftlich scheint diese Möglichkeit insofern bedenklich, weil über die Mehrbelastungen der Äquivalenztheorie eine Hintertür geöffnet wird, bei der Rechtfertigung und Festsetzung der Realsteuern.

III. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden

1. Vorbemerkung

Die Einkünfte der Gemeinden aus Vermögen, insbesondere aus der wirtschaftlichen Betätigung gehören zu ihren verkehrswirtschaftlichen Finanzierungsquellen. Das gesamte gemeindliche Vermögen gliedert sich in Verwaltungs- und Finanz- oder Erwerbsvermögen. Letzteres soll sich für die Gemeinden rentieren. Die den allgemeinen Deckungsmitteln zugerechneten Einkünfte aus dem Erwerbsvermögen betrugen im Rj. 1954 461,9 Mio. DM. Davon entfielen auf die Überschüsse aus wirtschaftlichen Unternehmen 416,9 Mio. DM (das sind rd. 90 % oder 7 % vom Gesamtaufkommen an allg. Deckungsmitteln) und auf die Erträge aus allgemeinem Kapital- und Grundvermögen 45 Mio. DM (37 bzw. 8 Mio. DM). Aus den Rücklagen wurden im gleichen Zeitraum 371,8 Mio. DM entnommen. Die übrigen vermögenswirksamen Einnahmen beliefen sich insgesamt auf 1677,3 Mio. DM : aus Vermögensveräußerung 123,2 Mio. DM, aus Darlehensrückflüssen 68,7 Mio. DM und aus Schuldenaufnahme 1485,4 Mio. DM.

In allen Kommunalverfassungsgesetzen werden die Gemeinden verpflichtet, ihr Vermögen zu erhalten und wirtschaftlich zu verwalten. Darauf ist hier nicht näher einzugehen.

Die Haushaltsrechnungsstatistik erfaßt unter "Überschüsse aus wirtschaftlichen Unternehmen":

- a) wirtschaftliche Unternehmen mit oder ohne eigener Rechtspersönlichkeit (Körperschaften des öffentlichen Rechts und Gesellschaften des Handelsrechts bzw. Eigen- und Regiebetriebe)
- b) Beteiligungen der Gemeinde an wirtschaftlichen Unternehmen
- c) Verpachtete gemeindliche Unternehmen und
- d) alle konzessionsabgabepflichtigen fremden wirtschaftlichen Unternehmen (Stat. d. BRD, Bd. 164).

Die Begriffsbildung der wirtschaftlichen Unternehmung ist je nach dem verwaltungsrechtlichen oder finanzwirtschaftlichen Blickpunkt - und hier wiederum

unter bestimmten Aspekten wie z.B. Abgrenzung zur Privatwirtschaft, fiskalische Bedeutung, Rechtsform usw. - verschieden. Rechtsform, Gegenstand der wirtschaftlichen Betätigung, die Form des Entgelts, Gewinnerzielungsabsicht oder nur Kostendeckungsprinzip sind, je für sich allein, kein zuverlässiges Kriterium. Nach Forsthoff ist die öffentliche Unternehmung eine Organisationsform der öffentlichen Verwaltung, ihre Tätigkeit ist Verwaltung im funktionellen Sinn (Forsthoff, a.a.O., 4. Aufl. S. 402). Die Verwaltung als "Leistungsträger" kann in öffentlich- oder privatrechtlicher Organisationsform ihre Funktion der "Daseinsvorsorge" erfüllen. Wenn man den Betrieb als Bestandteil der Gesamtwirtschaft ansieht, der ihr die Produktionsfaktoren entnimmt, sie kombiniert und die so produzierten Güter und Leistungen wieder dem volkswirtschaftlichen Kreislauf einfügt "mit dem ökonomischen Effekt, damit nicht bei seiner Arbeit der Stoff sich selbst verbraucht", sondern ein "Mehrwert ... zwischen Aufwand und Ertrag übrigbleibt" (Schmalenbach), so liegt der Unterschied zwischen einem privaten und einem öffentlichen Betrieb nur im Eigentumsverhältnis und - was weitaus wichtiger ist - in der öffentlichen Zwecksetzung bei letzterem. Diese gebietet oft eine Nichtbeachtung des Gewinnprinzips.

In der Gemeindefinanzwirtschaft gehören nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmungen: die Verwaltungseinrichtungen und die gemeinnützigen Einrichtungen (Einzelpläne 2 - 5 und 7). Vielmehr bezeichnet man als wirtschaftliche solche Unternehmen, die in der Regel in der Absicht auf Gewinnerzielung betrieben werden im Gegensatz zum Kostendeckungs- oder Zuschußprinzip bei anstaltlicher Haushaltsverwaltung. Es handelt sich hier um die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit im Rahmen des Einzelplans 8. In der Begründung zu § 67 DGO hieß es, wirtschaftliche Unternehmen seien solche Einrichtungen und Anlagen, die auch von einem privaten Unternehmer mit der Absicht auf Gewinnerzielung betrieben werden können. § 67 Abs. 2 DGO und auch Art. 57 Abs. 2 Bayer. GO enthalten eine negative Abgrenzung. Die erste Ausführungsanweisung zur EBVO vom 22.3.1939 zählte die wirtschaftlichen Unternehmen auf, darunter vor allem die Versorgungs- und Verkehrsbetriebe.

Im folgenden wollen wir aus den umfangreichen Problemen, welche die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden (und des Staates) aufwirft, nur zwei für diese Arbeit relevante herausgreifen:

1) Vgl. Forsthoff, a.a.O., S. 284 ff. sowie vor allem S. 389 ff. "5. Sonstige Rechtsformen insbes. die öffentliche Unternehmung".

- 1) Was bringen die öffentlichen Betriebe den Gemeinden ein?
- 2) Dürfen die Gemeinden "wirtschaften"?

2. Gemeindehaushalt und Einkünfte aus Betrieben

Zwischen dem Gemeindehaushalt und den Betrieben bestehen finanzielle Beziehungen, die grundsätzlich zwar unabhängig von der Rechtsform, aber doch graduell nach dieser abgestuft sind. Sie erstrecken sich auf die Ausgabe- und Einnahmeseite des Gemeindebudgets und auf die Bilanzen bzw. Aufwands- und Ertragsrechnungen der Betriebe und währen von der Gründung des Betriebes bis zu seiner Liquidation. Bei den eigentlichen Regiebetrieben, in der Haushaltsrechnungstatistik Bruttobetriebe genannt, stehen die Betriebsausgaben und -einnahmen im Haushaltsplan der Gemeinde. Sie sind als Teil der Verwaltung in den Haushalt eingegliedert. Diese alten oder echten Regiebetriebe findet man heute meistens nur noch in kleinen Gemeinden und überwiegend bei Verlustbetrieben. Bei den "unechten" Regiebetrieben, den sog. Eigenbetrieben nach der EBVO vom 21. November 1938, erscheinen nur die Abschlußergebnisse des Wirtschaftsplanes im Gemeindebudget. Sie haben zwar genauso wie die Bruttobetriebe keine eigene Rechtspersönlichkeit, bilden jedoch ein Sondervermögen. Die Bindung zum Gemeindehaushalt ist hier lockerer. Bei den öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder den Gesellschaften des Handelsrechts (AG, GmbH) ist die Verselbständigung des öffentlichen Betriebes am weitesten fortgeschritten.

Abgesehen von der einmaligen Aufbringung des Gründungskapitals durch die Gemeinden, das aus Vermögensrealisationen, Steuern oder vor allem aus Anleihen stammt, bewirken die öffentlichen Betriebe im Gemeindebudget folgende Veränderungen in der Zeit ihres Bestehens:

- a) auf der Ausgabenseite schlägt sich eine evtl. Verlustabdeckung - vor allem bei den Eigenbetrieben - nieder, sowie die Gewährung von Darlehen aus ordentlichen und außerordentlichen Haushaltsmitteln.
- b) Auf der Einnahmenseite werden die Gewinnablieferungen, die Konzessionsabgaben und Darlehensrückflüsse verzeichnet.

Die finanziellen Beziehungen zwischen Gemeinde und Betrieb, vornehmlich beim Eigenbetrieb, sind aber nicht immer durchsichtig gestaltet aus steuerlichen und politischen Gründen. Wir wollen uns hier auf den Ertrag der wirtschaftlichen Unternehmung und auf einen wichtigen Posten ihrer Aufwandsrechnung, auf die Konzessionsabgaben, beschränken.

Gemäß ihrer Definition sollen die Gemeindebetriebe nicht nur dienen, sondern auch verdienen. In § 72 GGO hieß es ausdrücklich: "Wirtschaftliche Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen". Art. 79 Abs. 1 Bayer. GO hat diese Soll-Vorschrift übernommen. "Das klang anspruchsloser als es gemeint war und auch gehandhabt wurde" (Terhalle, Finanzwirtschaft, S. 111). Ein Müssen kann im Hinblick auf die öffentliche Zwecksetzung des Betriebes nicht immer erzwungen werden. Die GO von Nordrhein-Westfalen 1952 trug dem in § 76 Abs. 1 Rechnung und setzte der Sollvorschrift hinzu: "so weit das mit der Erfüllung des dringenden öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist".

Nach den Vorschriften der Gemeindeordnung und der EBVO ist über den Gewinnablieferungen an die Gemeinde das einzelwirtschaftliche Interesse der Betriebe nicht zu vernachlässigen. Die Einnahmen jedes Unternehmens sollen mindestens alle Aufwendungen (Steuern, Zinsen, angemessene Abschreibungen und Rückstellungen) decken und eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals und angemessene Rücklagen ermöglichen (Art. 79 Bayer. GO).

Der Ertrag geht den Gemeinden als Gewinnablieferung für den Einsatz von "Widmungskapital" zu oder als Zinsen für die Gemeindedarlehen. Da der Gewinn seit 1934 (Aufhebung der Körperschaftsteuerfreiheit jedoch Rücküberweisung an die Gemeinden) bzw. seit 1936 (Wegfall dieser Vergünstigung) der KSt unterliegt, erfolgt die Ablieferung des Ertrages lieber in Gestalt von Zinsen, weil diese steuerlich abzugsfähig sind. Eine Verbreiterung der Eigenkapitalbasis der Betriebe kann durch einen Verzicht der Gemeinde auf Ertragsablieferung in Form der offenen oder versteckten Selbstfinanzierung erfolgen (Rücklagen aus Gewinn oder Bildung stiller Reserven durch Sonderabschreibungen).

Die Konzessionsabgaben der Versorgungsbetriebe stellen neben den Gewinnablieferungen die zweite wichtige Einnahmequelle der gemeindlichen Eigenwirtschaft dar. Man versteht darunter "alle Entgelte, die ein Versorgungsunternehmen an eine Gemeinde ... für die Gestattung der Benutzung der Verkehrsräume zur Verlegung von Versorgungsleitungen oder den Verzicht auf eine anderweitige Regelung der Versorgung im Gebiete der Gemeinde ..." entrichtet. (§ 1 Abs. 1 Ausführungsanordnung zur KAE). Voraussetzungen für die Zahlungspflicht sind das Wegebenutzungs- und das Ausschließlichkeitsrecht des Abgabeschuldners. Die Konzessionsabgaben werden steuerlich als abzugsfähige Betriebsausgaben, als "ein echtes Kostenelement für gewährte Rechte", behandelt (Schneittler). Vom Blickpunkt der Steuerbelastung her ergibt sich folgende Überlegung für die Gemeinde: eine Erhöhung der Konzessionsabgabe mindert den Gewinn und

senkt somit die KSt, aber auch die Gewerbeste, die der Gemeinde zufließt. Maßgebend für die Höhe der Konzessionsabgabe sind jedoch preisrechtliche Bestimmungen. Um einen Mißbrauch der Monopolstellung durch die Gemeinden zu verhüten, erging am 4. März 1941 die Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmungen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und GV (KAE).¹⁾ Der Sinn dieser Vorschrift ist, die Tariffhöhe zu begrenzen, verdeckte Gewinnausschüttungen in Form der Konzessionsabgaben zu verhindern und die Betriebe vor Substanzverzehr zu schützen. Für die Bemessung der Konzessionsabgaben nach den Roheinnahmen wurden Hundertsätze, gestaffelt nach der Gemeindegröße, als Höchstgrenzen festgelegt. Es handelt sich für die Betriebe folglich um eine Art Roherttragsteuer. Darlehen an die Betriebe aus Konzessionsabgaben sind möglich, wenn die Finanzlage der Gemeinde es gestattet.

Aus der Tabelle auf Seite 109 ist die rückläufige Entwicklung der Erwerbseinkünfte gegenüber den Steuern im Gesamthaushalt klar ersichtlich. Die absoluten Beträge der gemeindlichen Erwerbseinkünfte lauten in Mio. M/RM/DM in den Rj.:

1913	1928	1932	1936	1951	1952	1953	1954	1955
279	621	609	253	350	455	433	462	618

Stat. der BRD, Bd. 59

Die Übersicht auf der nächsten Seite zeigt die Entwicklung der Hauhaltseinnahmen aus wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden, wobei die Hauhaltsausgaben als Minusposten abgesetzt sind:

1) Ab 1. April 1956 wurde die Ausnahme von Gemeinden mit 3000 und weniger Einw. von der KAE durch das Gesetz zur Änderung der KAE vom 24. Dez. 1956 (BundesGBI, Teil I, S. 1 076) aufgehoben. Vgl. ferner: August Fischer, Die Konzessionsabgabe der gemeindlichen Unternehmen gefährdet! Bayer. Bürgermeister, 1957, S. 150 ff.

Die Überschüsse der kommunalen Wirtschaftsunternehmen in den Rj. 1951 - 1954 in Mio. DM:

Art der Unternehmen	Rechnungsjahr			
	1951	1952	1953	1954
Versorgungsunternehmen	118,8	161,8	187,5	205,9
darunter:				
Elektrizität	61,9	81,0	78,5	93,6
Gas	9,6	10,8	10,8	10,9
Wasser	- 13,8	- 10,9	- 11,6	- 6,1
Verkehrsunternehmen	2,2	- 3,2	- 7,8	- 12,8
Kombinierte Verkehrs- und Versorgungsunternehmen	47,4	79,2	91,2	95,0
Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	168,3	237,8	270,8	288,1
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	154,6	192,8	151,8	146,7
Sonstige Unternehmen	0,3	- 1,1	- 0,2	2,9
Wirtschaftliche Unternehmen insgesamt	317,1	417,2	409,1	416,9

Stat.d. BRD, Bd. 164

Die Zahlen geben über die Rentabilität dieser Betriebe keinen genauen Aufschluß, sondern zeigen nur ihre fiskalische Bedeutung. Den größten Anteil an den Gesamtüberschüssen hatten die Versorgungs- und Verkehrsbetriebe¹⁾ mit 69 % im Rj. 1954. Diese Unternehmen werden oft im Querverbund als "Stadtwerke" betrieben, wobei ein Gewinn- und Verlustausgleich stattfindet. Die Nachkriegsentwicklung zeigt, daß - wie ehemals - die Elektrizitätswirtschaft steigende Über-

1) Vgl. hierzu: Die Bilanzen kommunaler Versorgungs- und Verkehrsunternehmen 1954, "Wirtschaft und Statistik" 1957, S. 384 ff. In der Untersuchung sind 764 Eigenbetriebe und Gesellschaften erfaßt mit einem Nominalkapital von 5144,1 Mio.DM, wovon 4030,7 im Besitz der Gemeinden sind; Vgl. ferner Stat. der BRD, Bd. 153 und 183.

schüsse aufweist, während die Verkehrsbetriebe weiterhin das Sorgenkind der Stadtkämmerer bleiben.

Die Überschüsse aus der gemeindlichen Eigenwirtschaft betrugen nach Arten der Gebietskörperschaft gegliedert in den Rj. 1952 - 1954 in Mio. DM:

Gebietskörperschaft	Rj. 52	Rj. 53	Rj. 54
Kreisfreie Städte	194,2	210,6	211,0
Kreisangehörige Gemeinden	206,5	178,0	186,8
Landkreise	14,9	19,4	21,4
Bezirksverbände	1,5	1,0	- 2,2
insgesamt	417,2	409,1	416,9

Stat.d. BRD, Bd. 164

Die angeführten Zahlen über die fiskalische Bedeutung der Überschüsse beziehen sich auf die gesamte Bundesrepublik. Im Einzelfall vermag ein nicht unerheblicher Teil des Budgets einer kleinen Gemeinde aus ihnen bestritten werden. Auch ländermäßig fließt diese Einnahmequelle je nach Überwiegen von Versorgungs- und Verkehrsunternehmen oder von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben mehr oder weniger reichlich. Allgemein kann die Frage: inwieweit werden heute durch Erwerbseinkünfte Gemeindesteuern erspart? nicht beantwortet werden. An der Tatsache, daß ohne diese Einkünfte im Rj. 1955 rd. 1/2 Milliarde DM zusätzlich aus anderen Quellen hätte aufgebracht werden müssen, um die bewilligten Ausgaben zu decken, kann man die Bedeutung des Verdienens neben dem Dienen ermesen. Molls Feststellung, daß die kommunalen Versorgungsbetriebe "in hohem Maße dazu (dienen), den Gemeinden Einnahmen zu verschaffen", gilt heute noch genauso wie früher, wobei sein Feststellungsergebnis um so höher zu bewerten ist, da er die "offiziellen Reinüberschüsse der öffentlichen Unternehmung" sehr kritisch und skeptisch beurteilte.¹⁾ Freilich findet die fiskalische Zielsetzung in der politischen oft ihre Grenze. Die Einkünfte aus Betrieben sind im Einzelfall auch von finanzausgleichspolitischer Bedeutung.

1) Bruno Moll, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Berlin 1930, S. 259 f., ferner: Die finanzielle Bedeutung der öffentlichen Unternehmungen, Schanz-Festgabe Bd. I, S. 231 ff.

3. Selbstverwaltung - Selbstwirtschaft?

Die interventionistischen Strömungen und die damit einhergehende Wandlung des Verwaltungs- und Rechtsstaates zum Sozialstaat bewirkte, daß sich der Staat zwangsläufig in stärkerem Maße um das Wirtschaftsleben kümmern mußte als vordem. Das freie Spiel der Kräfte in der Verkehrswirtschaft mit seinen inhärenten Defekten, wie Sanktionierung und Unterstreichung einer einmal vorhandenen Eigentumsschichtung, Krisenanfälligkeit, Schlechterstellung der Nichtbesitzer von Produktionsmitteln, Monopolisierungstendenzen usw. mußte korrigiert, auf manchen Gebieten des Wirtschaftslebens die freie Konkurrenz maßvoll gezügelt und auf anderen der Wettbewerb wiederhergestellt und garantiert werden. Dieser Trend zum Sozial- und schließlich zum Vollbeschäftigungs- und Wohlfahrtsstaat bahnte sich bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrh. an und wurde durch die Weltkriege noch verstärkt. In Westdeutschland fand dieser Prozeß sein vorläufiges Ende in der Form der "sozialen Marktwirtschaft" (Müller-Armack). Das Eingreifen des Staates in die freie Marktwirtschaft - die ja keine natürliche Ordnung darstellt -, um die Defekte zu beseitigen, kann auf zwei Wege geschehen:

- a) Durch Beaufsichtigung und Lenkung mit den Mitteln der Wirtschaftspolitik (wovon die Finanzpolitik nicht das geringste ist) und
- b) durch öffentliche Betriebe.¹⁾

Das Erwerbsvermögen, vor allem die wirtschaftlichen Unternehmen, in der Hand des Staates und der Gemeinden ist zum Teil jedoch historisch als Instrument ihrer Finanzwirtschaft bedingt. Wie dem auch sei, die Existenzberechtigung und das Maß der Ausdehnung gemeindlicher Betriebe fallen unter die sozialmarktwirtschaftliche Ordnungsfunktion des Staates. Das Betätigungsfeld der kommunalen Selbstverwaltung und das damit verbundene Fiskalinteresse werden vom politischen Willen bestimmt.

a) Die rechtlichen Grundlagen

Sehr früh und in weitem Umfang unterhielten die Gemeinden eigene Betriebe, insbesondere - von den land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen abgesehen - für die Versorgung ihrer Einwohner mit Elektrizität, Gas und Wasser. Zu einer rechtlichen Regelung der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit, ihrer Existenzberechtigung und ihre Abgrenzung zur privaten Konkurrenz kam es in

1) So auch Forsthoff a.a.O., S. 403, und Th. Keller, Die Eigenwirtschaft öffentlicher Gemeinwesen, Hdb. der Fin.W. Bd. II (1956) S. 161 ff.

großem Stil in der DGO von 1935.

Die Gemeinde durfte danach wirtschaftliche Unternehmen nur errichten oder wesentlich erweitern, wenn:

- "1. der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht,
3. der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt werden kann" (§ 67 Abs. 1 DGO).

Nach Abs. 2 gehörten nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen solche, zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist und gemeinnützige Einrichtungen. Banken durfte die Gemeinde nicht errichten; für Sparkassen galt eine besondere Regelung (Gesetz über die öffentlichen Sparkassen vom 4. Mai 1942). Die erwerbswirtschaftliche, konkurrierende Teilnahme am Wirtschaftsleben war den Gemeinden grundsätzlich verboten, nicht aber dem Staat. In der Einzelbegründung zur DGO hieß es: Es kann einer Gemeinde nie erlaubt sein, zu wirtschaften, wenn ihr einziges Ziel das der Gewinnerzielung ist; vielmehr muß es sich bei der gemeindlichen Wirtschaft stets um Betätigungen handeln, die nach der ganzen Entwicklung und den herrschenden Anschauungen eine im öffentlichen Interesse gebotene Versorgung der Einwohnerschaft zum Gegenstand haben" (Surén-Loschelder, a.a.O., S. 82). Die Gemeinde sei in erster Linie Träger der Verwaltung, die wirtschaftliche Betätigung solle sich in Grenzen halten, da jede Überschreitung der Schranke "nach allen Erfahrungen" früher oder später immer gegen die Gemeinde selbst ausschlage. Die Voraussetzungen des § 67 Abs. 1 DGO trafen für die gemeindlichen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe zu.

Bei der Neufassung der Gemeindeordnungen in den westdeutschen Ländern nach 1945 dienten die Vorschriften der DGO als Vorbild. Je nach dem politischen Kräfteverhältnis in den einzelnen parlamentarischen Gremien gingen manche Länder darüber hinaus oder milderten die Bestimmungen. Von den schärferen Fassungen sei die Bayer. GO herausgegriffen und als anderes Extrem die GO von Baden-Württemberg erwähnt.

Art. 75 Abs. 1 Bayer. GO dehnte die Vorschriften des § 67 Abs. 1 DGO, über die Errichtung und wesentliche Erweiterung hinausgehend, auch auf die Übernahme wirtschaftlicher Unternehmen aus. Der öffentliche Zweck muß das Unter-

nehmen erfordern, nicht nur rechtfertigen.¹⁾ Das Erfordernis eines angemessenen Verhältnisses der Betriebskapazität zu der Leistungsfähigkeit und dem voraussichtlichen Bedarf der Gemeinde ist wörtlich von der DGO übernommen. Dagegen muß der öffentliche Zweck nach der Bayer. GO "nicht ebenso gut und wirtschaftlich" durch einen anderen erfüllt werden oder erfüllt werden können, während die DGO in dieser Hinsicht nur ein "Nicht-besser" verlangte. Eine weitere Auflage für die Gemeinde - die wir sonst nirgends finden - enthält der Abs. 2: "Gemeindliche Wirtschaftsunternehmen dürfen keine wesentliche Schädigung und keine Aufsaugung selbständiger Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie bewirken".²⁾ Diese Voraussetzungen müssen kumulativ gegeben sein. Eine Bestimmung des Regierungsentwurfs - ähnlich dem § 67 Abs. 2 DGO, Art. 63 Abs. 3 LKrO und Art. 61 Abs. 3 BezirksO -, daß unter Abs. 1 und 2 die Unternehmen nach Art. 83 Abs. 1 Bayer. Verf. bzw. 57 Abs. 2 Bayer. GO nicht fallen, wurde gestrichen. Der Regierungsentwurf sah zunächst die Übernahme der Ziffer 3 des § 67 Abs. 1 DGO vor. Die Wirtschaftsverbände wollten die Errichtung eines Gemeindebetriebes von der Bedingung abhängig gemacht wissen, daß der Zweck durch die private Wirtschaft nicht hinreichend erfüllt werden kann. Auf Vorschlag des Abgeordneten Bezold kam die heutige Fassung zustande, die in der Auslegung gewiß Schwierigkeiten bereitet.

§ 85 Abs. 1 der GO von Baden-Württemberg hat nur Ziff. 1 und 2 des § 67 Abs. 1 DGO übernommen.

Die scharfe, "gemeindefeindliche" Formulierung des Art. 75 Bayer. GO warf die Frage nach der Vereinbarkeit dieser Norm mit Art. 28 GG und mit einigen in der Verfassung garantierten Grundrechten (freie Entfaltung der Persönlichkeit des Art. 2, Gleichheitssatz des Art. 3, Enteignung des Art. 14 und Gewerbefreiheit des Art. 12) sowie mit Art. 11 Abs. 2 und Art. 83 Bayer. Verf. auf.³⁾

1) § 69 der GO von Nordrhein-Westf. vom 21.10.1952 verlangt sogar, daß ein dringender öffentlicher Zweck das Unternehmen erfordert. Für die bayer. GV verblieb es bei "rechtfertigen" (Art. 63 Abs. 1 LKrO und Art. 61 Abs. 1 BezirksO).

2) Vgl. Art. 153 Bayer. Verf.: "Die selbständigen Kleinbetriebe und Mittelstandsbetriebe in Landwirtschaft, Handwerk, Handel, Gewerbe und Industrie sind in der Gesetzgebung und Verwaltung zu fördern und gegen Überlastung und Aufsaugung zu schützen ..."

3) Vgl. O. Ehrensberger, Verfassungsrechtl. Fragen im Grenzgebiet zwischen kommunaler Selbstverwaltung und freier Wirtschaft, DÖV, 1956 S. 129 ff; A. Hüttl, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden daselbst S. 483 ff; Troidl, Ab-

Zum Problem der Verletzung des Art. 28 GG verweisen wir auf die Ausführungen im ersten Teil der Arbeit. Eine Verfassungswidrigkeit scheint uns nicht gegeben. Die Unvereinbarkeit des Art. 75 mit den erwähnten Grundrechten ist sehr gekünstelt, da die Anwendung dieser auf juristische Personen nach Wernicke zwar denkbar ist, für die Gemeinden aber die Anwendung des Art. 19 Abs. 3 GG abzulehnen ist.¹⁾ "Grundrechte sind in erster Linie Sicherungen des Individuums gegenüber der Staatsgewalt, nicht dagegen Sicherungen des Staates und seiner öffentlichen Körperschaften für bestimmte Rechte".²⁾

Eine höchstrichterliche Entscheidung ist bis heute nicht ergangen; die anhängigen Klagen dürften kaum Aussicht auf Erfolg haben, da in der Praxis in Bayern der Art. 75 nicht eng nach den Buchstaben des Gesetzes ausgelegt wird.

Von den sonstigen Rechtsnormen, die hinter der grundsätzlichen Regelung der Daseinsberechtigung des öffentlichen Betriebs zurücktreten, sind im Zusammenhang mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht die Bestimmungen über Beteiligung, Rechtsform und Monopolmißbrauch zu erwähnen. Die Errichtung und Erweiterung eines wirtschaftlichen Unternehmens hängt neben den oben geschilderten Voraussetzungen ab von einer Anzeigepflicht bei der Rechtsaufsichtsbehörde, von einer gesicherten Kostendeckung (§ 68 DGO bzw. Art. 75 Bayer. GO) und von einer Genehmigung, wenn das Unternehmen nicht auf den Gemeindebezirk beschränkt ist. Die Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen ist den Gemeinden nur erlaubt, wenn ihre Haftung auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Die Interessen der Gemeinde müssen durch die Sicherung ihres Einflusses in den Organen dieser Gesellschaften gewahrt werden (§§ 69, 70 und 71 DGO; Art. 77 und 78 Bayer. GO). Die Vorschriften dienen vor allem dazu, ein Einfrieren des Gemeindegapitals in Krisenzeiten - ähnlich dem Vorgang in den dreißiger Jahren - zu verhindern und die Rechtsnormen über das Schuldenwesen zu ergänzen.

Als Organisationsform der wirtschaftlichen Unternehmen kommen sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Gesellschaften in Frage. In der DGO

drosselung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden, Bayer. Bürgerm. 1953 S. 193 ff; E. Schwering, Dürfen Gemeinden wirtschaften? Gemeinden sollen wirtschaften!, Städtetag 1954 S. 141 ff; W. Jacobi, Reprivatisierung der kommunalen Wirtschaft, daselbst, S. 1 ff.

1) Art. 19 Abs. 3 GG lautet: "Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind".

2) H.C. Nipperdey, Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand? Betriebsberater 1951 S. 594

und in den einzelnen Gemeindeordnungen wird als die den Gemeinden am meisten gemäße Rechtsform der Eigenbetrieb empfohlen (§ 74 DGO, Art. 80 Bayer. GO, EBVO). Der Eigenbetrieb ist ein wirtschaftliches Unternehmen der Gemeinde ohne eigene Rechtspersönlichkeit, aber in Form eines Sondervermögens. Der Gemeinderat bestellt für ihn eine Werkleitung (zur Führung der laufenden Geschäfte) und einen Werkausschuß (zum Beschließen über Angelegenheiten des Eigenbetriebs, falls der Gemeinderat sich diese nicht vorbehält). Die Wirtschaftsführung des Eigenbetriebs erfolgt nach einem Wirtschaftsplan, unterteilt in Erfolgs- und Finanzplan und in eine Stellenübersicht. Der Vorteil des Eigenbetriebs liegt in seiner Elastizität gegenüber dem Regiebetrieb alter Prägung und in einer gewissen Entpolitisierung,¹⁾ die freilich beide nicht so weit gehen wie bei einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder bei einer AG der Gemeinde.

§ 73 DGO bzw. Art. 81 Bayer. GO verbieten bei fehlendem Wettbewerb einen Mißbrauch der gemeindlichen Monopolstellung, insbes. den Abschluß von Koppelungsverträgen.

b) Volkswirtschaftliche Würdigung

Wilhelm Andreae stellte 1927 die Frage: "Verträgt sich mit dem ausgebildeten System der Geldsteuern eine Privatwirtschaft des Staates?, oder genauer: Darf derselbe Staat, der von den Privatwirtschaften Beiträge für den Staatshaushalt zwangsweise erhebt, die so erhaltenen Mittel benutzen, um mit seinen Bürgern in freien Wettbewerb zu treten?"²⁾ Diese Fragestellung, die genauso für die Gemeinden zutrifft, soll uns zum Ausgangspunkt der Problematik von Existenzberechtigung und Ausdehnung kommunaler Betriebe dienen.

1) Eine völlige Entpolitisierung läßt sich nicht erreichen und ist auch nicht wünschenswert. "Da der gebietskörperschaftliche Betrieb in erster Linie gerade seines öffentlichen Zweckes wegen gewollt wird, kann eine Entpolitisierung schlechthin nicht in Frage kommen" (Terhalle, Finanzwirtschaft, S. 112). Vgl. dazu auch Jacobi: Für kommunale Betriebe sollte die Maxime gelten: Verselbständigt sie nicht so sehr, daß sie dem Einfluß der Vertretungskörperschaften gänzlich entwachsen - in der Einflußnahme des Bürgers liegt die innere Rechtfertigung der kommunalen Wirtschaft überhaupt - macht sie aber selbständig genug, daß sie als Wirtschaftsbetriebe konkurrenzfähig bleiben", Städtetage 1954, S. 4

2) zit. nach H. Sultan, Über das Verhältnis von Steuerstaat und Unternehmerstaat, Schanz-Festgabe, Bd. I, S. 416

Es hat nie an Stimmen gefehlt - besonders in den zwanziger Jahren mit dem starken Vordringen der Versorgungsbetriebe und ihren Steuerprivilegien - , die gegen eine gewerbliche Tätigkeit der Gemeinden waren. Begreiflicherweise geht der Streit der Privatwirtschaft, ihrem Gewinnmaximierungsprinzip entsprechend, nur um die rentablen Betriebe, während man die Zuschußbetriebe gerne der Hoheitsverwaltung überläßt.

Bei Andreas "Vorwurf" ist vor allem zu prüfen, ob im Einzelfall der gemeindliche Betrieb mit Steuergeldern errichtet oder erworben wurde, aus Vermögensrealisationen oder aus Anleihen. Andreas behauptete ferner, daß wo immer der Staat oder eine andere öffentliche Körperschaft im Zeitalter des Kapitalismus als Unternehmer auftritt, durchkreuze er die freie Wirtschaft (zit. nach Sultan, a.a.O., S. 418). Dazu ist von vornherein zu bemerken, daß sich inzwischen der Übergang von der "kapitalistischen", reinen Marktwirtschaft zur sozialen vollzogen hat. Sultan hob dagegen auf das Vorhandensein der Steuern als Kostenelement im Preissystem der Marktwirtschaft ab. Daher könne es keine zu durchkreuzende freie Wirtschaft geben, sondern "kapitalistische Marktwirtschaft, Steuerstaat und Unternehmerstaat bilden einen einzigen eng verflochtenen politischen und ökonomischen Zusammenhang" (a.a.O., S. 433).

Aus der Zielsetzung der öffentlichen Finanzwirtschaft heraus kommen wir zu demselben Ergebnis. Der Zweck der gebietskörperschaftlichen Finanzwirtschaft ist, einen Gemeinschaftsbedarf und bestimmte Sammelbedürfnisse zu decken und die Einkommen- und Vermögensverhältnisse zu ändern (Terhalle). Dies geschieht alles "gegen den Markt", d.h. unter Außerachtlassung des Entgeltlichkeitsprinzips. Die Aufgabe kann die öffentliche Finanzwirtschaft mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln lösen, wozu auch die Einnahmen aus Erwerbsvermögen gehören. Meistens wird ein Teil der finanzwirtschaftlichen Funktion in diesen Betrieben selbst getätigt. Wo das nicht der Fall ist - also bei rein erwerbswirtschaftlichen Betrieben - dient der erzielte Gewinn zur Deckung der Gesamtausgaben.

Zu Recht wird heute die Finanzwissenschaft als Teil der "Politischen Ökonomie" betrachtet. Die "öffentliche Hand" ist der Wirtschaft im modernen Sozialleben übergeordnet, bildet aber zugleich auch ein Glied der Wirtschaft (Schnettler). Wir haben eine dualistische Wirtschaftsverfassung. Die öffentliche Finanzwirtschaft mit ihren Steuern greift zwar störend in die Verkehrswirtschaft ein, schafft aber die Produktionsvoraussetzungen für diese, korri-

giert und ergänzt sie.¹⁾ Im Rahmen der Gesamtwirtschaft können wir mit Haußmann²⁾ eine Dreiteilung feststellen:

1. Die Sphäre, in der Konkurrenzwirtschaft herrscht oder noch hergestellt werden kann,
2. die Sphäre, in welcher unvermeidbar ein unvollständiger Wettbewerb herrscht, der durch öffentliche Kontrolle oder Lenkung mit der Gesamtwirtschaft in Einklang gebracht werden muß.
3. Die Wirtschaftssphäre der öffentlichen Hand, die praktisch in Sozialisierung oder gar völlige Nationalisierung übergehen kann, aber nicht muß".

Aus dem Gesagten geht hervor, daß das wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde seine Existenzberechtigung in der sozialen Marktwirtschaft hat. (Auf die einzelnen "legitimen" Anwendungsbereiche kann hier nicht eingegangen werden.)³⁾ Es fragt sich nur um das rechte Maß ihrer Ausdehnung.

Auf manchen Gebieten des Wirtschaftslebens ist es gewiß nützlich, daß eine sich anbahnende tatsächliche oder rechtliche Monopolsituation von der öffentlichen Hand übernommen wird, um einen Mißbrauch zu verhüten. Gleichwohl läßt sich dagegen anführen, daß der Staat auch einen freien Wettbewerb veranstalten könne, ohne daß er die Betriebe selbst übernimmt. In den übrigen Bereichen treten aber die fiskalischen Interessen hinter den wirtschaftspolitischen meistens zurück. Rein theoretisch wäre hier ein Leistungswettbewerb - bei gleicher steuerlicher Belastung - zwischen privaten und gemeindlichen Betrieben zum Zweck einer gesunden wirtschaftlichen Ordnung denkbar. Die so erreichbare

-
- 1) Vgl. F. Terhalle, Finanzwirtschaft §§ 1 u. 2 und: Einige Anmerkungen zu unserem heutigen Nebeneinander von sozialer Markt- u. öffentlicher Finanzwirtschaft, in Wirtschaftsfragen der freien Welt (Erhard-Festgabe) Frankfurt 1957, S. 444 f.
 - 2) Frederick Haußmann, Die öffentliche Hand in der Wirtschaft, München und Berlin 1954, S. 27; ähnlich auch G. Pirou mit seiner Dreiteilung: secteur libre, secteur contrôlé und secteur public.
 - 3) Die Formulierung von Karl Kries hat ein Jahrhundert später noch Gebrauchswert: "Die Staatsgewalt hat den naturgemäßen Beruf, auf wirtschaftlichem Gebiet zur Befriedigung berechtigter Bedürfnisse der Staatsangehörigen von sich aus Leistungen darzubieten: 1. welche nicht von den Privaten, wohl aber von der Staatsgewalt beschafft werden können, 2. welche die Privaten nicht beschaffen werden, obgleich sie es an sich vermöchten, und 3. welche von den einzelnen nicht beschafft werden, obgleich sie dazu bereit sind - weil die notwendigen Voraussetzungen für die Erfolge der Privatindustrie fehlen, teils unzulässig sind". Zit. A. Schnettler, Öffentl. Betriebe, Essen 1956, S. 48 f.

Maximierung des Volkswohlstandes ist aber nur ein Ziel der Wirtschaftspolitik unter vielen möglichen, die teils harmonisierend, teils widersprüchlich miteinander konkurrieren. Zum Schutze der Landwirtschaft, des Gewerbes und der Industrie, im Interesse einer Mittelstandspolitik, oder zur breiten Streuung des Eigentums in der Hand der Privaten muß in praxi die Selbstwirtschaft der Gemeinden beschnitten und auf einen traditionellen oder "legitimen" Bereich beschränkt werden.

Neben den wirtschaftspolitischen Momenten spielt die allgemein-politische Konstellation hier eine große Rolle. Das ist beispielsweise aus der Entstehungsgeschichte des Art. 75 Bayer. GO ersichtlich.

IV. Die Gemeindesteuern

1. Vorbemerkung

Wie wir auf Seite 109 f. gesehen haben, liefern bei allen Trägern der öffentlichen Finanzwirtschaft die Steuern den Hauptteil der gesamten Einnahmen, wobei bei freilich ihr Gewicht in den einzelnen Ebenen verschieden ist. Hand in Hand mit dem wachsenden Anteil der öffentlichen Finanzwirtschaft am Sozialprodukt, der Wandlung vom "Anteilsystem" zum "Kontrollsystem" (F.K. Mann) eroberten sich die Steuern die absolut und relativ dominierende Stellung im Finanzsystem, unbeschadet der jeweiligen "steuerpolitischen Ideale" in den einzelnen Abschnitten der Entwicklung. In der Tat ist auch die Steuer die der Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden adäquateste Einnahmeart. Steuern sind öffentlich-rechtliche, ohne Zusammenhang mit einer Gegenleistung des Steuergläubigers und nicht als Strafe auferlegte Abgaben an öffentliche Körperschaften. Sie werden "voraussetzungslos" geschuldet (Gerloff). Der Staat und die Gemeinden als politische Zuschußwirtschaften holen die private Wirtschaft zwangsweise zur Deckung ihrer öffentlichen Ausgaben heran. Die Verwendung des Ertrages rechtfertigt die Erhebung der Steuern, es sei denn, es handelt sich um Ordnungssteuern. Technisch geschieht die Belastung durch mehrere Steuern, die aber in ihrer Vielheit geordnet, ein Steuersystem bilden oder bilden sollen. Die Anforderungen an die Besteuerung im ganzen und an das Steuersystem sind für Staat und Gemeinden grundsätzlich dieselben. Die Postulate von Adam Smith und Wagner lassen sich mit Terhalle in finanzwirtschaftliche, volkswirtschaftliche und allgemein-politische Grundsätze zusammenfassen. Finanzwirtschaftlich sollen die Steuern ertragreich und anpassungsfähig sein. Der marktfremde Eingriff erfolge schonend für die Volkswirtschaft und

zugleich auch als Mittel der Wirtschaftspolitik verwendbar. Das Steuersystem soll in sich ausgeglichen und nicht widersprüchlich sein. Die finanzausgleichs politische Situation ist zu berücksichtigen. Die allgemein-politischen Grundsätze stellen "nur" Daten dar für die finanzwissenschaftliche Behandlung.

Johannes Popitz verlangte von einem brauchbaren Gemeindesteuersystem in seinem Gutachten (Seite 112 ff): (des Gutachtens nämlich !)

1. Hinlänglichkeit
2. Beweglichkeit oder Wahlfreiheit
3. wirtschaftliche Angemessenheit
4. Radizierbarkeit
5. Wechselwirkungen zwischen den Belastungsmöglichkeiten
6. Rücksichtnahme auf die politische Kräfteverteilung
7. Einfügung des Gemeindesteuersystems¹⁾ in die gesamte Steuerpolitik
8. Konstanz des Gemeindesteuersystems

Aus diesen Grundsätzen läßt sich herauschälen, daß die Gemeinden solche Steuern besitzen sollen, die genügend Geld einbringen, um ihre Aufgabenerfüllung nachhaltig zu sichern, d.h., daß sie sich teils unter Schonung der Wirtschaftskraft der Konjunktur anpassen, teils aber auch Anspannungsmöglichkeiten enthalten. Ferner ist bei der Wahl der Steuerglieder die politisch-soziologische Zusammensetzung der Gemeindevertretung zu berücksichtigen, und schließlich muß sich das Gemeindesteuersystem dem Finanzausgleich im weitesten Sinne des Wortes organisch eingliedern. Inwieweit stimmt nun die Wirklichkeit mit diesen Postulaten überein?

Bevor wir die Steuern der Gemeinden nach Art und Aufbringungskraft untersuchen, sind die rechtlichen Grundlagen der gemeindlichen Steuerhoheit zu untersuchen.

1) W. Bickel fordert von den Gemeindesteuern: 1. Radizierbarkeit, die Steuerobjekte könnten so leichter überblickt, bewertet und erfaßt werden, 2. Konjunkturunempfindlichkeit, da die Gemeinden nicht in dem Maße wie der Staat Anleihen zum Ausgleich auflagen könnten und sie im allgemeinen gar keine konjunkturelle Finanzpolitik treiben sollten, 3. Eine gewisse Starrheit der Bemessungsgrundlagen und der Steuersätze, so daß eine einseitige Ausnutzung durch politische Gruppen verhindert wird. Der "redistribution of income through public finance" soll bei den Gemeinden viel weniger Spielraum gelassen werden als beim Staat. "Ertragssteuern" z.a.O., S. 420

2. Gemeindliche Steuerhoheit

Für die kommunale Selbstverwaltung ist es schlechthin die Lebensfrage, welche Steuern die Gemeinde besitzt bzw. welche sie selbst "erfinden", einnehmen und verwalten darf. Die Finanzverfassung der Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung Bayerns haben wir im ersten Teil der Arbeit schon besprochen. Die rechtlichen Grundlagen für ein evtl. Steuerfindungsrecht der Gemeinden sind hier ergänzend anzuführen, wobei wiederum die bayerischen Verhältnisse als Beispiel für die zuständige Ländergesetzgebung herangezogen werden.

In Art. 105 Abs. 2 Ziff. 1 GG wird den Ländern die Gesetzgebungskompetenz über die "Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis" zugesprochen,¹⁾ Art. 106 Abs. 6 garantiert den Gemeinden den Realsteuerertrag und in Art. 108 Abs. 3 kann die Verwaltung der Gemeindesteuern von den Ländern den Gemeinden überlassen²⁾ werden. Diese Vorschriften bilden den Rahmen für die Landesgesetzgebung.

Die Finanz- bzw. Steuerhoheit wird in Artikel 22 Abs. 2 Bayer. GO programmatisch umrissen: "Die Gemeinden haben das Recht, ihr Finanzwesen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst zu regeln. Sie sind insbesondere befugt zur Deckung des für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Finanzbedarfs Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben, soweit ihre sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Zu diesem Zweck ist ihnen das Recht zur Erhebung eigener Steuern und sonstiger Abgaben in ausreichendem Maße zu gewährleisten". Im einzelnen regeln die Steuergesetze und Verordnungen des Bundes und der Länder die Gemeindesteuern. Grundlegend für die Erhebung und Verwaltung der gemeindlichen Abgaben ist das Bayer. Gemeindeabgabengesetz (GAG) vom 20. Juli 1938.

Nach Art. 1 Abs. 1 GAG sind die Gemeinden und Landkreise zur Erhebung örtlicher Abgaben berechtigt "vorbehaltlich einer anderweitigen Regelung in diesem oder in einem anderen Gesetz". Der Kreis der örtlichen Abgaben - worunter hier nur Steuern zu verstehen sind - wird hier schon eingeschränkt, weil die Vergnügungs-, die Kurabgabe, die Jagd- und Schankerlaubnis in den folgenden Artikeln gesondert behandelt werden. Die Erhebung der verbleibenden örtlichen Abgaben muß von der Regierung genehmigt werden, bei der Übernahme von Mustersatzungen ist das Landratsamt zuständig. Die stärkste Beschränkung des gemeindlichen Steuerfindungsrechts enthält jedoch Absatz 3. Die Genehmigung

1) Vgl. dazu Institut "Finanzen und Steuern" Heft 54: Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, Bonn 1957

2) Siehe oben Seite

ist danach zu versagen: "soweit reichs- oder landesrechtliche Vorschriften oder allgemeine, insbesondere volkswirtschaftliche oder steuerliche Interessen des Landes entgegenstehen". Das RFAG in der Fassung vom 27.4.1926 gilt weiter.¹⁾ Nach § 2 dieses Gesetzes sind Steuern, die Reichssteuern gleichartig sind, verboten, wie z.B. JunggesellenSt, PachtzuwachsSt, GaragenSt usw. Ausdrücklich ist den Gemeinden untersagt, Steuern auf Fahrräder (§ 13), auf Betriebsmittel der Landwirtschaft und des Gewerbes (§ 17), auf das Halten von Ruffunkgeräten (§ 17a) und auf Mieten und Wohnungen (§ 17b) zu erheben.

Von den örtlichen Abgaben des Art. 1 GAG bleibt somit nicht mehr viel übrig: als Hauptanwendungsfall die Fremdenverkehrs- und die Feuerschutzabgabe. Wenn ein findiger Stadtkämmerer auch in dem engbegrenzten Feld noch ein mögliches Steuerobjekt entdecken würde, so könnte dies wohl für die betreffende Gemeinde fiskalisch interessant sein, für die Gesamtheit der Gemeinde sind diese latenten Steuerquellen aber unbedeutend. Anders verhält es sich mit den in Art. 3 - 7 GAG aufgezählten Steuern, sowie mit den in Einzelgesetzen und Mu-stersatzungen geregelten Zuschlägen zur GrESt, der GemeindegetränkeSt, der Hundeabgabe und vor allem mit den nach Bundesrecht erhobenen Realsteuern. Von einer Steuerhoheit und einem Steuerfindungsrecht kann nach all dem keine Rede sein. Die steuerliche Autonomie der Gemeinden erschöpft sich hauptsächlich in der Festsetzung der Realsteuerhebesätze.

3. Das finanzielle Ergebnis der Gemeindebesteuerung

Im J. 1956 betrugen die kassenmäßigen Steuereinnahmen der Gemeinden 6,3 Mrd. DM, ohne Hansestädte und Westberlin 5,5 Mrd. DM.

Die Einnahmen des Bundes und der Länder aus Steuern beliefen sich im gleichen Zeitraum auf 39,4 Mrd. DM, davon stammten 18,8 Mrd. aus Besitz- und Verkehrssteuern, 12,3 Mrd. DM aus der USt und 8,3 Mrd. DM aus Zöllen und Verbrauchssteuern (MiBlFin 1957 S. 951).

1) Vgl. Menses - Bohley Kruttsch Hdb. des gemeindl. Steuerrechts, Bd. 1 und Bd. 6, sowie P. Eising, Gemeindeabgabenrecht in der Entwicklung, a.a.O., S. 24 f. Zwar setzt § 8 des 4. Überleitungsgesetzes vom 27.4.1955 das FAG vom 27.4.1926 und die dazu ergangenen Änderungsgesetze außer Kraft, aber nur "soweit sie Bundesrecht geworden sind". Für die kommunale Steuerfindung entstand dadurch kein Vakuum.

Die Gemeindesteuern brachten in den Rj. 1952 - 1956 im Bundesgebiet (ohne Hansestädte und Westberlin) ein in Mio. DM:

Steuerart	Rj. 52	Rj. 53	Rj. 54	Rj. 55 ¹⁾	Rj. 56 ¹⁾
GrSt A ²⁾	315,3	327,8	336,4	334,2	338,7
GrSt B ³⁾	771,3	818,0	855,0	880,6	909,2
GewSt ⁴⁾	2179,7	2468,3	2772,7	2959,7	3455,2
LohnsummenSt	261,3	291,6	315,5	360,4	406,8
Realsteuern zus.	3527,6	3905,7	4279,6	4534,8	5109,9
GrEst-Zuschläge	63,5	75,5	91,2	115,0	116,8
HamGetränkeSt	68,0	74,8	80,5	83,9	87,8
KinoSt	102,1	111,8	119,4	123,7	135,0
Übrige VergnügungSt	30,5	32,1	33,1	36,0	41,7
HundeSt	40,0	40,3	40,3	41,1	40,2
Sonstige GemStn	9,7	10,9	12,5	12,7	14,2
insgesamt	3841,5	4251,1	4656,6	4947,2	5543,3

Quelle: Stat.d.BRD, Bd. 164, Stat.Berichte Arb.Nr.VII/41/25

Die Realsteuern bilden offensichtlich das Rückgrat der Gemeindefinanzen. In den Rj. 1952 - 1956 bestritten sie rd. 92 % des Gesamtsteueraufkommens. Vor dem 2. Weltkrieg und auch noch 1949/50 verhielt sich die Grundsteuer zur Gewerbesteuer wie 1:1, heute etwa wie 1:3. Die Nachzahlungen bei der Gewerbesteuer erschweren einen zeitlichen Vergleich. Der Ertrag der Grundsteuer stagniert im Verhältnis zur Gewerbesteuer. Die Entwicklung der Gewerbesteuer prägt die Gestalt der Gesamtsteuerkurve. In den industriereichen Ländern ist die Gewerbesteuer überwiegend am Gesamtaufkommen beteiligt, z.B. in Nordrhein-Westfalen mit 75 %, in Baden-Württemberg mit 72 %, dagegen in Schleswig-Hol-

1) Kassenmäßige Einnahmen nach der Vierteljahresstatistik der Gemeinden

2) GrSt-Beteiligungsbeträge abgeglichen

3) einschl. GrSt-Beihilfen für Arbeiterwohnstätten

4) GwSt-Ausgleichszuschüsse abgeglichen.

stein nur mit 55 %, jeweils im Kaj. 1956.

Im Rj. 1956 haben die Steuereinnahmen gegenüber dem Rj. 1955 um 12,5 % zugenommen. Im Rj. 1955 betrug die Zuwachsrate nur 6 %. Die Zunahme der Gewerbesteuer- und Gewerbebeiträge betrug im Rj. 1956 im ganzen Bundesgebiet 17,7 %, die der Lohnsummensteuer 12 % und der Vergnügungssteuer 10 %. Die Grundsteuer A und B brachte nur geringe Mehreinnahmen. Die kreisfreien Städte waren mit 45,8 % und die kreisangehörigen Gemeinden mit 40,5 % an den Gesamtsteuereinnahmen beteiligt. An dem reichlicheren Steueraufkommen hatten alle Länder teil; die höchsten Zuwachsraten hatten Hessen mit 14 % und Bayern mit 13,2 % zu verzeichnen (Stat. Berichte Arb.Nr. VII/41/25).

Im ersten Rvj. 1957 erreichten die kassenmäßigen Steuereinnahmen der Gemeinden einschl. der Stadtstaaten mit rd. 1,75 Mrd. DM ihren höchsten Vierteljahresstand. Im Rj. 1956 und 1955 wurde der Höchststand erst im 3. Rvj. erreicht. Gegenüber dem 4. Rvj. 1956 betrug die Zunahme 5,8 % gegenüber dem 1. Rvj. 1956 sogar 18,2 %.

Die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im 1. Rvj. 1957 betrugen rund 9,9 Mrd. DM, d.h. gegenüber demselben Zeitraum im Rj. 1956 eine Zunahme um 8,3 %.

Bei den Gemeinden nahm ihre stärkste Einnahmequelle, die Gewerbesteuer wiederum am meisten mit + 133 Mio. DM gegenüber dem 4. Rvj. 1956 zu. Die Anstiegsquote war bei den kreisangehörigen Gemeinden mit über 10 000 Einw. sehr hoch. Bei den kleineren Gemeinden unter 3000 Einw. zeigte sich jedoch deutlich die Auswirkung der GewSt-Senkung. Gegenüber dem vorausgehenden Quartal verminderte sich das Aufkommen in der Bundesrepublik ohne Baden-Württemberg um etwa 7 %. Gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum stieg sie aber um 16,5 % (Stat. Berichte, Arb.Nr. VII/41/26).

4. Finanz- und volkswirtschaftliche Wertung der Glieder des gemeindlichen Steuersystems

a) Die "kleineren" Gemeindesteuern

Neben den beiden finanziell alle anderen überragenden direkten Steuern (Grundsteuer und Gewerbesteuer) besitzt das Gemeindesteuersystem eine Reihe indirekter Abgaben: Verbrauchsteuern (Getränke-, Speiseeissteuer), Verkehrssteuern (Vergnügungs-, Schankerlaubnissteuer, Grunderwerbsteuer-Zuschlag) und direkte Aufwandsteuern (Jagd- und Hundesteuer). Im Gegensatz zur bundesrechtlichen Gestaltung der Realsteuern beruhen diese Abgaben überwiegend auf Landesrecht und gewähren innerhalb von Muster-

satzungen den Gemeinden bei ihrer Festsetzung etwas Spielraum. Die Besteuerung des Aufwands und Verbrauchs knüpft an die Einkommensverwendung an, welche hier als Merkmal einer größeren Leistungsfähigkeit aufgefaßt wird. Die Steuerbelastung kann durch ein Nichtausgeben legal vermieden werden.

Die indirekten Gemeindesteuern ergänzen das Einkommen aus den direkten. Sie sind fiskalisch keineswegs bedeutungslos; im Rj. 1956 betrug ihr kassenmäßiges Einkommen 483,1 Mio. DM (einschl. der Hansestädte und Westberlin).

Ertragsmäßig ist die VergnügungSt¹⁾ an erster Stelle zu nennen. Steuerpflichtig sind die öffentlichen Veranstaltungen im Gemeindebezirk, die - wie es in § 1 des VergnügungsStG von Hamburg (28.6.1955) heißt - "geeignet sind, den Besucher zu entspannen, zu zerstreuen, zu belustigen oder in sonstiger Weise zu unterhalten, es sei denn, daß sie Überwiegend vergnügungsfremden Zwecken dienen". Ausnahmen und Steuerbegünstigungen werden dadurch schon angedeutet. § 14 RFAG in der Fassung von 1926 verpflichtete die Gemeinden zur Erhebung der VergnügungSt. Die Reichsratsbestimmungen vom 7.6.1933 waren bis zum Ende des zweiten Weltkrieges maßgebend für die steuerlichen Befugnisse der Gemeinden. Dann trat eine Rechtszersplitterung ein, da die Länder, nicht einheitlich dem "4. Entwurf eines Gesetzes über die VergnügungSt"²⁾, aufgestellt vom Arbeitsstab "Gemeindesteuern" folgten. Das macht sich besonders bei der ertragreichsten Komponente der VergnügungSt, der KinoSt - sie wird als Kartensteuer mit einem Satz von 20 - 30 % erhoben -, in einem Nord-Südgefälle bemerkbar (Bremen 30 %, Bayern 11,5 %).

Im Rj. 1956 betrug die VergnügungSt im Bundesgebiet 205 Mio. DM, wovon die Kinosteuer allein 154,9 Mio. DM oder 75,5 % einbrachte. In erster Linie ist die Filmwirtschaft an einer Beseitigung der regionalen Unterschiede und an einer Aufhebung der Steuer überhaupt interessiert. Das jährliche Einkommen an KinoSt übertreffe die jährlichen Produktionskosten der deutschen Spiel- und Kulturfilme; außerdem sei die Überwälzbarkeit der Steuern nicht immer gegeben. Schmölders weist mit Recht auf das Vorhandensein eines "unsichtbaren Finanzausgleichs" hin, da die Kinosteuer den Gemeinden zufließt, andererseits

1) Vgl. G. Schmölders, Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem, Hdb. der FinW Bd. 2 (1956) S. 696 ff; Institut "Finanzen und Steuern" Heft 53: Die VergnügungSt Bonn 1957; Menses-Bohley-Krutsch Bd. 2

2) Abgedruckt in "Finanzen und Steuern" Heft 53 S. 73 ff. In Bayern ist ein neues Vergnügungssteuergesetz in Vorbereitung. Vgl. Anlage 281 des "Bayer. Senats" vom 31.5.1955.

der Bund und die Länder die Filmwirtschaft subventionieren und Bürgschaften leisten.

Mit 124,5 Mio. DM folgt das Aufkommen aus den Zuschlägen zur GrEST, das den Stadt- und Landkreisen zukommt. Die GrEST wird nach dem GrESTG vom 29. März 1940 beim Grundbesitzwechsel mit 3 % des Kaufpreises erhoben. Die Zuschläge der Stadt- und Landkreise betragen 4 % und dienen zum Teil als Ersatz für die 1944 weggefallene WertzuwachsSt.¹⁾

Die GemeindegetränkeSt betrug im Rj. 1956 99,6 Mio. DM. Grundlegend für die einzelnen Steuerordnungen der Länder war die Verordnung vom 26.7.1930. Der Steuersatz beträgt meistens 10 % des Entgelts. Erhoben wird die Steuer beim Verzehr an Ort und Stelle von Spirituosen, Mineralwasser, Kaffee usw. Davon ausgenommen sind Bier und Milch. Der Speiseeisverzehr wird mit einer eigenen Steuer belegt. Die GemeindegetränkeSt geht auf das RFAG von 1923 zurück. Damals umfaßte sie alle Getränke. Wegen der Kollision mit der ReichsbierSt wurde das Bier von der GemeindegetränkeSt ausgenommen.²⁾

Von den übrigen Steuern seien noch erwähnt:

1. Die SchankerlaubnisSt. Die Erlaubniserteilung zur Eröffnung, oder Übernahme einer schon bestehenden Gast- oder Schankwirtschaft wird mit 10 - 20 % der Kapitalausstattung und des Reinertrags besteuert.
2. Die HundeSt, welche das Halten eines Hundes mit einer Steuer bis zu 60.- DM belegt.
3. die JagdSt. Sie wird auf der Grundlage des Jagdwerts mit einem Höchstsatz von 10 % erhoben.
4. Die Kurabgabe.
5. Die Feuerschutzabgabe.

b) Die tragenden Pfeiler der Gemeindefinanzen: Die Realsteuern
Die Realsteuern sind die Reste aus der Glanzzeit der Objektbesteuerung, eines unter dem Einfluß der Französischen Revolution auf dem Kontinent als ideal gel-

1) In Bayern Gesetz über die Erhebung eines Zuschlags zur GrEST vom 28.10. 1952

2) Vgl. dazu H. Tummes; Die Neugestaltung der deutschen Gemeindegetränkesteuern, Berlin 1933

In Bayern Mustersatzung für die Gem.GetrSt vom 6.12.1956 (MABl S. 732).

tenden Ertragsteuersystems. Die übrigen Komponenten (Kapital- und Arbeitsertragsteuer¹⁾ sind im Siegeszug der Subjektbesteuerung in der Einkommensteuer aufgegangen. Die Realsteuern wurden zu, neben der allgemeinen Einkommensbesteuerung fortbestehenden, "Steuern zweiten Ranges" degradiert mit der Aufgabe einer Vorbelastung fundierten Einkommens (Bickel). Der Staat überließ sie den Gemeinden zur Ausschöpfung. In Großbritannien und in USA zeigte sich eine ähnliche Entwicklung.

1893 erfolgte unter Miquel in Preußen die Kommunalisierung der Realsteuern. 1920 bei der Verreichlichung der ESt wurden sie den Ländern zugesprochen mit der Auflage, die Gemeinden auch daran zu beteiligen. Die Realsteuerreform vom 1. Dezember 1936 brachte eine einheitliche Regelung und vergemeindlichte die beiden Steuern wiederum und gab der kommunalen Selbstverwaltung ihre finanzielle Grundlage.

Die GrundSt wird - in Anlehnung an das RealStG von 1936 - nach dem GrundStG vom 10.8.1951 erhoben. § 1 dieses Gesetzes, wie auch des GewStG, berechtigt die Gemeinden dazu. Steuergegenstand der Grundsteuer sind der land- und forstwirtschaftliche Grundbesitz (A) und die übrigen bebauten und unbebauten Grundstücke (B). Bei der Berechnung der GrundSt geht man von einem Meßbetrag aus, der mit einem Multiplikator, dem von der Gemeinde selbst zu bestimmenden "Hebesatz", vervielfältigt wird. Der Meßbetrag ist das Produkt aus Steuermeßzahl und Einheitswert. Als Einheitswert gilt nach dem Bewertungsgesetz bei der GrSt A der Ertragswert, bei der GrSt B der gemeine Wert. Die normale Steuermeßzahl beträgt 10 v.T. Für die GrSt A ist sie für die ersten 10 000 DM des Einheitswerts auf 8 v.T. ermäßigt, beim städtischen Grund und Boden schwankt sie zwischen 5 - 10 v.T. Die Hebesätze betragen ungefähr zwischen 100 (A) und 275 % (B).

Die GewSt ist im GewStG in der Fassung vom 21. Dezember 1954 mit dem Änderungsg vom 5.9.1956 geregelt. Als Besteuerungsform kommt die Gewerbeertrag-, die Gewerbekapital- und fakultativ die LohnsummenSt in Betracht. Gewerbesteuerpflichtig ist jeder inländische Gewerbebetrieb. Der Gewerbeertrag wird nach den Vorschriften der ESt oder KSt ermittelt und unter Hinzurechnung der Schuldzinsen und gewissen Kürzungen "objektiviert". Die anzuwendende Meßzahl beträgt 0 - 5 % bei natürlichen Personen und Personengesellschaften. Der Gewerbeertrag ist in Tranchen von je 2400 DM gestaffelt. Die erste Stufe bleibt steuerfrei, der Höchstsatz von 5 % setzt erst bei der 6. und bei allen weiteren Stufen ein.

1) Vgl. hierzu u.a. Tröger-Bericht, S. 78 ff; Organische Steuerreform, S. 52 ff; W. Bickel, Ertragsteuern a.a.O., S. 403 ff.

Bei Kapitalgesellschaften wird der Standardsatz von 5 % angewandt. Die Milderung der Meßbetragsprogression erfolgte erst durch das Änderungsgesetz vom 5.9.1956. Vorher betrugen die Tranchen jeweils nur 1200 DM. Die so bewirkte Senkung der GewerbeertragSt kommt besonders den kleinen und mittleren Gewerbebetrieben zugute.

Die Steuer vom Gewerkekaptal bemißt sich nach dem Einheitswert des Betriebes im Sinne des Bewertungsgesetzes. Nach den entsprechenden Hinzurechnungen und Kürzungen (Dauerschulden bzw. Einheitswert der Betriebsgrundstücke) wird eine Steuermeßzahl von 2 v.T. angewandt.

Beide Meßbeträge werden addiert und mit dem Hebesatz (ungefähr 200 - 360 %) multipliziert und man erhält die Gewerbesteuerschuld.

Bei der Lohnsummensteuer - in Süddeutschland fast überhaupt nicht erhoben - wird die Lohnsumme mit einer Steuermeßzahl von 2 v.T. vervielfacht. Die anzuwendenden Hebesätze schwanken zwischen 600 und 1000 %. Die LohnsummenSt soll zur steuerlichen Erfassung lohnintensiver Betriebe dienen.

Der Charakter der Objektbesteuerung ist heute nicht mehr vollkommen verwirklicht. Der "Wissenschaftliche Beirat" beim BFM führte in seinem Bericht "Organische Steuerreform" dazu aus:

1. Die beiden Steuern seien nicht gleichartig gestaltet. Die Bemessungsgrundlage der GewerbeertragSt sei weitgehend der Est angeglichen worden.
2. Die Möglichkeit der Überwälzung sei nach der organisatorischen Verfassung der in Frage kommenden Märkte sehr verschieden. "Sie ist in allen Fällen von Höchstpreisen und Festmieten eine andere als auf Märkten freier Preisbildung".
3. Als Vorzug der Realsteuern pflege man ihre Krisenfestigkeit anzuführen. Diese stamme nicht nur von der Bemessungsgrundlage her, sondern vor allem von der strengen Verwaltungspraxis bezüglich Stundung und Erlaß. Die Krisenfestigkeit werde mit einer Existenzgefährdung der Unternehmen in Depressionszeiten erkauft.
4. Die LohnsummenSt schaffe sozial- und beschäftigungspolitische Nachteile und löse eine Tendenz zur Kapitalintensivierung aus.

Die unterschiedliche Ausgestaltung der Grund- und GewerbeSt macht sich in der divergierenden Entwicklung des Aufkommens bemerkbar. Im Gesamthaushalt der Gemeinden stagnieren die GrundSt-Erträge nahezu im Verhältnis zur GewSt. Das schließt nicht aus, daß in den meisten kleinen Gemeinden die GrundSt A die Rolle der GewSt in industriellen Städten übernimmt.

Die GrundSt ist überwiegend eine KostenSt. Die Gründe für das aufkommensmäßige Nachhinken hinter der GewSt sind: schonende Besteuerung der Landwirtschaft, längst überholte, viel zu niedrige Einheitswerte und die staatliche Verhinderung einer echten sog. Kostenmiete, sowie die steuerliche Begünstigung von Neubauten. Das GrundSt-Aufkommen spiegelt keineswegs die Entwicklung des Grundvermögens der letzten Jahre wider. Bei niedergehender Konjunkturbewegung stellt die GrundSt ein konstantes Element für den Gemeindehaushalt dar, während eine Krisenfestigkeit der GewSt im ganzen nicht vorhanden ist, ausgenommen desjenigen Teils, der das Gewerbekapital zur Bemessungsgrundlage hat.

Die GewerbereinertragSt hatte seit 1953 am allgemeinen konjunkturellen Aufschwung kräftig teilgenommen. Zwischen den beiden Weltkriegen machte ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen der Gemeinden rund 1/3 aus. Heute beträgt er rund 70 - 85 %. Die Gemeinden nahmen das konjunkturelle Steuergeschenk stillschweigend hin. In den meisten Gemeinden vollzog sich der Haushaltsausgleich bei vergrößertem Ausgabenvolumen nur mit Hilfe des GewSt-Aufkommens "auf dem Rücken der gewerblichen Wirtschaft". Die ordentlichen Einnahmen erhöhten sich und spornten in manchen Fällen zu sorgloserem Ausgeben, Investieren und Borgen an.

In den Jahren 1953/54 trat die Wirtschaft auf den Plan mit Reformbestrebungen oder mindestens mit Steuersenkungswünschen. Das Institut "Finanzen und Steuern" stellte in seinen Schriften¹⁾ fest, daß an der GewSt die Steuerreformen so gut wie spurlos vorübergegangen seien. Die Mängel der GewSt sah das Institut vor allem:

1. in der unverhältnismäßig großen Steigerung des Aufkommens
2. in der einseitigen Belastung der gewerblichen Wirtschaft
3. die Aufgaben der Gemeinden würden nicht die gegenwärtige GewSt-Last rechtfertigen.

Zwei Wege schlug das Institut zur Reform vor:

1. Abänderung derjenigen Vorschriften des GewStG, welche die Bemessung des steuerpflichtigen Gewerbeertrages und -kapitales behandeln (Ausschließungen bei Hinzurechnungen, Erweiterung der Kürzungsbestimmungen, §§ 8, 9 und 12.)

1) Heft 30 "Grundlagen und Möglichkeiten einer organischen Finanz- und Steuerreform" Bd. 1 und 2; Heft 33 "Die Finanzreform"; Heft 36 "Reform der GewerbeSt" Bd. 1 und 2

2. Änderung des Tarifs (§§ 11, 13 und 25): Herabsetzung der Steuermaßzahlen für den Gewerbeertrag (3 Stufen zu je 2000 DM, Höchstsatz 3 %), sowie Einwirkung des Staates auf die Gemeinden zur Senkung der Hebesätze. Ferner wurde die Schaffung einer 3. großen GemeindeSt - auf die noch einzugehen ist - und die Abschaffung der LohnsummenSt gefordert.

Zu den aufgezeigten Mängeln und zu den Vorschlägen ist kritisch zu sagen: Die rasche Steigerung des GewSt-Aufkommens war und ist nicht zu leugnen. Die Gemeinden weisen darauf hin, daß nur die GewSt am konjunkturellen Aufschwung teilnimmt, während Bund und Länder in der ESt, KSt und USt drei konjunktur-reagible Steuern besitzen. In der Tat hätten manche Gemeinden 1955 die Hebesätze senken oder das zusätzliche Steueraufkommen zur Schuldentilgung und Rücklagenbildung verwenden müssen, nicht aber damit investieren und auf Grund der verbesserten Kassenlage verstärkt borgen dürfen. Vielfach zwang sie jedoch die drückende Aufgabenlast dazu.

Zur einseitigen Belastung der gewerblichen Wirtschaft stellte das Institut fest, es sei auf die Dauer untragbar, daß alle Gemeindeeinwohner denselben Nutzen aus der gemeindlichen Aufgabenfüllung zu ziehen berechtigt sind, die Hauptlast zur Sicherung des gemeindlichen Ausgabewesens nur von einem beschränkten Teil der Einwohner und von diesen über Gebühr getragen werden mußte. Dagegen ist anzuführen: daß die Realsteuern keinen "beitragsähnlichen Charakter" besitzen.

Georg von Schanz wandte sich schon sehr früh gegen die Auffassung einer selbstständigen theoretischen Natur der Gemeindesteuern: die Äquivalenztheorie, wie sie u.a. Wagner, Haensel und auch Popitz vertraten. Nach Haensel müsse der Charakter des Ausgabebudgets für die Wahl der kommunalen Steuerquellen entscheidend sein. Bei den "rentenbildenden Gemeindeausgaben" fungierten die Realsteuern als Entgelt. Die Begründung der Realsteuern mit "Besteuerung nach dem Interesse" ist aber nur eine Verlegenheitslösung, die politisch bei der Festsetzung der Hebesätze sehr angenehm sein kann. Aus der Definition der Steuer heraus erblicken wir jedoch die Rechtfertigung der Realsteuern in der größeren Leistungsfähigkeit, welche das fundierte Einkommen vermittelt und vor allem in der Finanzausgleichssituation.

Die kommunalen Spitzenverbände wehrten sich gegen diese Vorschläge des Insti-

1) G. von Schanz, Zur Frage des Steuerprinzips bei den Gemeinde-Steuern, Finanzarchiv 1915; Paul Haensel, Zur Theorie der Kommunalbesteuerung, Schanz-Festgabe Bd. 2 S. 402 ff. Der GewSt-Ausgleich zwischen Wohn- und Betriebsgemeinden wird heute äquivalenztheoretisch begründet!

tuts und gegen die gleichlautenden Änderungswünsche zum GewStG der Bundestagsdrucksache Nr. 1755, 2. Wahlperiode. In einer Denkschrift "GewSt-Senkung?" legten sie dar, daß die GewSt die Wirtschaft nicht belaste, da sie

1. als Kostensteuer auf die Verbraucher überwältzt wird.
2. sie wirke auf das Kosten- und Preisgefüge weit weniger ein als die übrigen Kostensteuern, aber auch als ESt und KSt; eine Senkung könnte - auch bei Weitergabe - die Preise nicht fühlbar vermindern.
3. Die GewSt sei zu voluminös geworden während die GrundSt und die Finanzzuweisungen erstarrt sind.

Die kommunalen Spitzenverbände sträubten sich gegen eine Änderung des GewStG, die einen geschätzten Ausfall von 1 Mrd. DM gebracht hätte und schlug vor, die GewSt unverändert zu lassen, eine Verstärkung der GrundSt und die Einführung des Steuerverbundes. Im Herbst 1956 erfolgte die schon erwähnte GewSt-Gesetzänderung mit Wirkung ab 1.1.1957, die nur die Meßbetragsprogression des § 11 abschwächte. Inzwischen haben die Gemeinden die Realsteuergarantie und den Steuerverbund erhalten, die Ausgaben stiegen weiter an, die Konjunkturüberhitzungen wurden gedämpft und die Zuwachsrate der GewSt hat im ganzen, soweit es sich heute überblicken läßt, nicht abgenommen. Allerdings wurden die kleineren Gemeinden von der GewSt-Senkung empfindlich betroffen.

Ähnlich der ESt und KSt ist die GewerbeneinertragSt in zweierlei Hinsicht sehr konjunkturrempfindlich:

1. ihr Aufkommen schwankt mit der Wirtschaftsbewegung
2. die Konjunktur läßt sich durch eine Veränderung der GewSt lenken, allerdings in weitaus geringerem Maße als durch die Einkommenbesteuerung. Die Automatik im ersten Sinne ist hochherwünscht für die volkswirtschaftlichen Zusammenhänge. In der Hochkonjunktur wächst das Steueraufkommen mit zunehmender Wirtschaftstätigkeit. Eine Überhitzung der Konjunktur wird verhindert, falls das Steueraufkommen für Rücklagen verwendet und nicht restlos durch die öffentliche Hand anstatt durch die Privaten ausgegeben wird. Das Ausmaß der Reaktion ist bei der GewSt zwar gut, jedoch ist das Tempo der Anpassung schlechter als bei der ESt und bei der USt.

Was die aktive Konjunkturreagibilität betrifft, d.h. die Beeinflussung der Konjunkturbewegung mittels der GewSt, so darf davon nicht zu viel erwartet werden. GewerkekapiSt und LohnsummenSt sind Kostensteuern und werden im Preis überwältzt. Bei der GewerbeneinertragSt ist die Überwälzung von vorneherein nicht so leicht gegeben. Sie ist von Fall zu Fall verschieden je nach

der Marktsituation.

Aus konjunkturellen Gründen war damals eine starke Senkung der GewSt abzulehnen. Freilich erfolgte vielfach bei den Gemeinden nicht die Schuldentilgung oder Rücklagentilgung aus dem Mehraufkommen, aber war garantiert, daß die Privatwirtschaft die erübrigten Steuerbeträge für die Verbesserung ihrer Kapitalstruktur und nicht ihrerseits für vermehrte Investitionen verwendet hätte? Die Finanzlage der einzelnen Gemeinden war zu unterschiedlich, um eine generelle Gewerbeste-Senkung zu befürworten. Die Änderung ab 1.1.1957 geschah in erster Linie im Interesse des mittelständischen Gewerbes.

c) Zusammenfassung

In "normalen" Zeiten besaßen die Gemeinden mit den Realsteuern und den fiskalisch nicht ganz unbedeutenden indirekten Abgaben ein Steuersystem, das, ergänzt durch Finanzaufweisungen des Staates der erforderlichen Ergiebigkeit und Elastizität in etwa entsprach. Heute kann man jedoch nicht von einem befriedigenden System sprechen. Das konjunkturelle Übergewicht der GewSt verzerrte das Steuergefüge. Der gegenwärtige "gewaltige" Gewerbesteuer-Ertrag darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß er dem Gesamtsteueraufkommen eine gefährliche Labilität verleiht. Bei einem konjunkturellen Rückschlag ist die GewSt andererseits wenig anspannungsfähig, außer um den Preis einer Schädigung der Wirtschaftskraft. Die Gemeinden sind allerdings in der Festsetzung der Realsteuerhebesätze autonom. Die Länder machten von § 6 EinfGRealStG vom 1. Dezember 1936 in der F. vom 27. Dezember 1951, der eine Steuerverkoppelung und die Genormung der Hebesätze, d.h. Höchstgrenzen, vorsieht, keinen Gebrauch. Der Wissenschaftliche Beirat beim BFM hatte in seinem Bericht die Relation vorgeschlagen, das Institut Finanzen und Steuern und die Bundestagsdrucksache Nr. 1755 verlangte neben der Koppelung eine Begrenzung. Die Festsetzung der Hebesätze durch die Gemeinden hat heute folglich keine rechtlichen, sondern "nur" wirtschaftliche und politische Grenzen. Eine Überspannung wird sich auch fiskalisch rächen.

Neben der fehlenden Ausgeglichenheit des Gemeindefinanzsystems macht sich ein weiterer schwerwiegender Mangel bemerkbar. Die politisch-soziologische Zusammensetzung in den Gemeindeparlamenten entspricht nicht der tatsächlichen Heranbildung zur Entrichtung der Gemeindesteuern. Mit anderen Worten: Gemeindevertreter einer bestimmten Gesellschaftsschicht beschließen über Abgaben, die sie selbst nicht zu zahlen brauchen. Darauf wies vor allem Popitz in seinem Gutachten hin.

Ein guter Finanzausgleich im weitesten Sinn des Wortes mit der Schaffung einer

dritten anspruchsfähigen Gemeindesteuer könnte dieses Problem zusammen mit dem der nachhaltigen, d.h. konjunkturunabhängigen Sicherung der Gemeindeg Ausgaben lösen.

V. Die gemeindliche Schuldenwirtschaft

Weyermann stellte eingangs seiner "Theorie des öffentlichen Kredits" (Hdb. der Fin.W. Bd. II 1927 S. 516 ff.) fest, daß der Kredit zwar eine erwerbswirtschaftliche Kategorie, ein marktgerechter Vorgang sei, aber in seiner typischen Ausgestaltung gehöre er doch zu den der öffentlichen Wirtschaft e i g e n e n Erscheinungen. Die Tatsache fordere eine eingehende Würdigung innerhalb der Finanzwissenschaft.

Die mehr oder weniger starke Verschuldung der gebietskörperschaftlichen Finanzwirtschaften aller Länder und zu allen Zeiten schränkt die vielfach anzutreffende Charakterisierung des modernen Staates als "Steuerstaat" ein. Angesichts der Verschuldung Deutschlands nach dem ersten und zweiten Weltkrieg mit rund 150 bzw. 400 Mrd. Mark und der alleinigen Schuldenlast der Gemeinden 1933 mit rund 10 Mrd. RM könnte man eher von einem "Schuldenstaat" sprechen. Aber auch in "normalen" Zeiten spielt die Kreditaufnahme im öffentlichen Haushalt eine große Rolle: die inländische Neuverschuldung seit der Währungsreform betrug am 31. März 1957 - ohne "Schulden bei Gebietskörperschaften" - 12,8 Mrd. DM, bei den Gemeinden allein fast 7,5 Mrd. DM; die gemeindlichen Einnahmen aus Schulden beliefen sich im J. 1955 auf 1,6 Mrd. DM, das sind 14 % der Gesamteinnahmen.¹⁾

Von den verschiedenen Arten des öffentlichen Passivkredits interessiert im Zusammenhang mit der Gemeindefinanzwirtschaft vor allem der Geldbeschaffungskredit in der Form des sog. Kassen- und des Finanzierungskredits. Das soll jedoch nicht heißen, daß das Hinausschieben und Nichtbezahlen von fälligen Forderungen und die Gewährung von Bürgschaften bei den Gemeinden nicht vorkomme oder gar unbedeutend sei.²⁾

1) Nach "Wirtschaft und Statistik" Hefte Mai und Oktober 1957

2) Über die verschiedene Anwendung des Kredits und über die Formen des Geldbeschaffungskredits, vgl. F. Ferhille, Finanzwirtschaft S. 215 ff., Weyermann, a.a.O., Dieben-Ebert, Die Technik des öffentl. Kredits, Hdb. d. Fin.W. 2. Liefg. d. Bd. III, S. 36 ff.

Die Kassenkredite dienen zur "rechtzeitigen Leistung von Ausgaben des ordentlichen Haushaltsplans" (DGO § 81), d.h. zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsschwierigkeiten.¹⁾ In Art. 42 Abs. 6 Bayer. GO vom 17.10.1927 hieß es: "Betriebskredite, das sind Kredite, die bestimmungsgemäß in kürzester Zeit, längstens aber innerhalb eines Jahres seit der Aufnahme zurückbezahlt werden und deren Verwendungsart die Rückzahlung in dieser Zeit gewährleistet". Inzwischen wurde die Rückzahlungsfrist auf 9 Monate beschränkt (DGO, Bayer. GO von 1952).

Der Finanzierungskredit hingegen tritt ganz an die Stelle fehlender Einnahmen. Die Mittel- oder Langfristigkeit ist hier als Kriterium gegenüber den "schwebenden" Schulden weniger entscheidend als die Zweckbestimmung. Die gemeindliche Finanzwirtschaft beschafft sich Güter und Leistungen nicht gegen Barzahlung (Steuermittel, Erwerbseinkünfte usw.) sondern auf Kredit. Die "endgültige" Bezahlung empfangener Güter der Gegenwart erfolgt erst in kommenden Perioden aus laufenden Einnahmen. Beide Arten von Geldbeschaffungskrediten bergen bei einer unverantwortlichen Überziehung fiskalische, volkswirtschaftliche und politische Gefahren in sich. Es dreht sich einmal um einen möglichen Mißbrauch des Kassenkredits, ums "Einfrieren" in Krisenzeiten, zum anderen um die "finanzielle Quantitätsfrage" (Weyermann) der langfristigen Kreditaufnahme, d.h. um die volkswirtschaftlich optimale Kostendeckung von öffentlichen Ausgaben: aus Krediten, Rücklagen oder Steuern. So ist es keineswegs verwunderlich, wenn sich der Staat - mehr als bei sich selbst - bei den Gemeinden um eine gesunde Schuldenwirtschaft gekümmert hat.

1. Die rechtliche Zulässigkeit der gemeindlichen Schuldenaufnahme

Bis zum Erlaß der DGO regelten die einzelnen Gemeindeordnungen der Länder formell und materiell mehr oder weniger umfassend die Schuldenwirtschaft. So schrieb beispielsweise Art. 42 Bayer. GO von 1927 vor: "Anleihen dürfen nur zu werbenden Zwecken oder zu Ausgaben für Einrichtungen von dauerndem Nutzen aufgenommen werden, zu deren sofortigen Deckung die Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht ausreicht". Die Tilgungspläne mußten der Staatsaufsichtsbehörde vorgelegt werden, und bei Überschreiten bestimmter, nach der Gemeindegröße gestaffelter Beträge bedurfte die Darlehensaufnahme der Genehmigung dieser Behörde (Abs. 4). Die Kassenkredite waren nur anzeigepflichtig, falls sie sich in den Grenzen des Abs. 4 hielten.

1) Vgl. dazu und zu folgendem den Abschnitt "Formelle Finanzordnung" bzw. "Rücklagen".

In Preußen war das PrGemFG von 1933 maßgebend. Erstmals enthielt das Gemein-
deumschuldungsgesetz (GUG) vom 21. September 1933 eine reichsrechtliche Rege-
lung, indem § 13 bei Darlehensaufnahme und ähnlichen Rechtsgeschäften ein vor-
heriges Zustimmungsverfahren des Reichsministeriums des Innern und der Finan-
zen vorschrieb. Die Umschuldung, d.h. die Umwandlung kurzfristiger eingefro-
rener Kreditverbindlichkeiten der Gemeinden in Schuldverschreibungen des Um-
schuldungsverbandes, erhielt auf diese Weise Flankendeckung gegen eine neue
Verschuldung, bevor die alte konsolidiert war. Wie oben schon erwähnt, ge-
schah die straffe Behandlung der Schulden im 3. Abschnitt der DGO von 1935
aus Angst vor einer erneuten Überverschuldung der Gemeinden. Man war gewitzigt
auf Grund schlechter Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit und gab einer Ei-
genfinanzierung, d.h. der Rücklagenbildung und -auflösung, von außerordent-
lichen Vorhaben den Vorzug. Nach der Ausweisung zu § 77 DGO sollte die Fi-
nanzierung durch Darlehen stets als Ausnahmefall gelten. Die Möglichkeit einer
Darlehensaufnahme knüpfte die DGO an eine Reihe von sachlichen und formellen
Voraussetzungen, die, zum Teil abgemildert, sich auch in dem nach 1945 ge-
schaffenen Gemeindefinanzrecht finden.

a) Die sachlichen Voraussetzungen bei der Aufnahme von Finanzierungskrediten

§ 77 Abs. 1 DGO erlaubte die Darlehensaufnahme nur "zur Bestreitung eines
außerordentlichen und unabweisbaren Bedarfes", falls die Gemeinde zu "einer
anderweitigen Deckung nicht in der Lage" war. Bei Verwendung der Mittel zur
nichtwerbenden Zwecken (= solche Ausgaben, bei denen der Schuldendienst nicht
durch Mehreinnahmen oder Ausgabenersparnisse gedeckt wird) hatte die Gemeinde
den Nachweis zu erbringen, daß die Verzinsungs- und Tilgungsverpflichtungen
mit ihrer "dauernden Leistungsfähigkeit" in Einklang stehen. Art. 82 Bayer.

GO enthält dieselben Bestimmungen. § 93 Ba-Württ. GO macht die Darlehensauf-
nahme von einem außerordentlichen und dringenden Bedarf abhängig, "wenn eine
anderweitige Deckung wirtschaftlich nicht zweckmäßig ist" und die Übereinstim-
mung von Schuldendienst und Leistungsfähigkeit der Gemeinde gegeben oder "in
anderer Weise gesichert ist". Anders als in der DGO und in der Bayer. GO läßt
die Norm ausdrücklich neben den finanzierungstechnischen auch ökonomischen
Überlegungen Platz.

1) Vgl. dazu Surén-Loschelder, Kommentar zur DGO, Berlin 1935 und 1940,
Zeitler-Schlempp, Deutsches Kommunalrecht, 4. Bd. Berlin 1940,
Hans Storck, Der Gemeindekredit, Berlin 1935, Helmsreich a.a.O.

Es muß sich nach der DGO und nach der Bayer. GO um einen eigenen, außerordentlichen und anderweitig nicht zu deckenden Bedarf handeln. Die Kreditfinanzierung von werbenden Zwecken bewirkt durch den Schuldendienst nur eine haushaltsmäßige Verschiebung, da die Projekte "sich selbst tragen". Bei nichtwerbenden Zwecken dagegen belastet sie den Haushalt zusätzlich. Der Nachweis einer gesicherten Deckung bei letzteren gilt in der Regel als erbracht, wenn bei Aufnahme des "unrentablen" Darlehens ein wesentlicher Betrag für den Darlehenszweck bereits angesammelt wurde.¹⁾ Die größte Schwierigkeit bereitet jedoch die Auslegung des Begriffs "unabweisbarer Bedarf".

In einer Entschließung des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 8.6.1954 (MABl S. 531 ff.), die eine Kommentierung der Art. 82 - 86 GO mit Mustern enthält, heißt es: "Der Bedarf muß unabweisbar, d.h. so dringlich sein, daß er ohne ernstliche Schädigung des Gemeinschaftslebens nicht aufgeschoben werden kann, bis die notwendigen Mittel auf andere Weise angesammelt sind. Maßnahmen, durch die lediglich wünschenswerte Einrichtungen geschaffen werden sollen, können daher nicht mit Darlehen finanziert werden" (S. 532). Der Bedarf muß folglich seiner Art und dem Zeitpunkt nach unaufschiebbar sein. Ein objektives Merkmal ist hier schwer zu finden, genauso wie bei der Festsetzung der Verschuldungsgrenze im Hinblick auf die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde.

An materiellen Bestimmungen enthalten die DGO und die neuen Kommunalverfassungsgesetze ferner ein Verbot für die Bestellung von Sicherheiten = die Kreditwürdigkeit der Gemeinde beruhe auf ihrer Steuerkraft, der ordentlichen Haushaltsführung sowie auf der staatlichen Rechtsaufsicht = und die Verpflichtung, einen Tilgungsplan aufzustellen und Tilgungsrcklagen zu bilden.

b) Die formellen Voraussetzungen bei der Darlehensaufnahme

Die haushaltsrechtliche Behandlung der Darlehen (Veranschlagung im außerordentlichen Haushaltsplan, haushaltslose²⁾ Zeit, Nachtragshaushaltssatzung) brauchen wir hier nicht mehr darzustellen. Bedeutsamer sind die Genehmigungsaufgaben bei der Aufnahme von Darlehen. Die Aufsichtsbehörde hat:

1) Masson verlangt, daß der bereitgestellte Betrag aus ordentlichen Mitteln dem Schuldendienst von 1/5 der Darlehenslaufzeit entspricht, zit. nach H. Zimmerer, Die Verschuldungsgrenze nach Art. 82 Abs. 2 GO Bayer. Bürgermeister 1954, S. 204

2) Vgl. oben den Abschnitt "Formelle Finanzordnung"

1. den Gesamtbetrag der im außerordentlichen Haushaltsplan veranschlagten Darlehen (§ 76 DGO, § 92 Ba-Württ. GO, Art. 83 Bayer. GO) und
2. die Einzeldarlehen zu genehmigen (§ 78 DGO, § 94 Ba-Württ. GO, Art. 84 Bayer. GO).

Die Genehmigung des Gesamtbetrages bei der Vorlage der Haushaltssatzung will die Planmäßigkeit und Transparenz der gemeindlichen Verschuldung bezwecken. In der Regel erlischt die Ermächtigung mit Ablauf des Rechnungsjahres, es sei denn, die Vorschriften über die haushaltslose Zeit sind anzuwenden.

Grundsätzlich sind die Aufnahme der einzelnen Darlehen des Gesamtbetrags sowie darlehensähnliche Rechtsgeschäfte, Bürgschafts-, Gewährverträge usw. ein zweites Mal genehmigungsbedürftig.¹⁾ Ausnahmen bestehen lediglich, wenn die Geschäfte im Rahmen der laufenden Verwaltung regelmäßig wiederkehren - in der DGO jedoch nie bei Darlehen - oder wenn sie bestimmte Wertgrenzen nicht überschreiten (Bayer. GO). In Baden-Württemberg ist die Genehmigung nicht erforderlich ebenfalls bei Unterschreitung einer gewissen Grenze und bei Kreditaufnahme bei öffentlichen Anstalten zu "allgemein üblichen Bedingungen". Durch die zweite Genehmigung soll einer in der Zwischenzeit möglichen Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse Rechnung getragen werden können. Die Notwendigkeit der Aufnahme und die Angemessenheit der Bedingungen werden auf diese Weise nochmals geprüft. Ein Fehlen der Genehmigung macht das Rechtsgeschäft unwirksam (Art. 117 Abs. 2 Bayer. GO).

c) Der Kassenkredit

Die Voraussetzungen für die Aufnahme eines Kassenkredits sind:

1. der Bedarf kann aus der Betriebsmittelrücklage nicht gedeckt werden,
2. er muß sich im Rahmen des in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrages halten
3. falls er in Ausnahmefällen 1/6 des veranschlagten ordentlichen Einnahme-
soll übersteigt, bedarf er der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

Die Kassenkredite müssen aus ordentlichen Einnahmen innerhalb von 9 Monaten zurückbezahlt werden. Die Ermächtigung erlischt mit Ablauf des Rechnungsjahres unbeschadet der Vorschriften über die haushaltslose Zeit. Zu außerordentlichen Ausgaben dürfen Kassenkredite nicht verwendet werden (§ 81 DGO, § 97 Ba-Württ. GO, Art. 87 Bayer. GO).

1) Die Zustimmung nach § 13 GUG wurde in Bayern ab 1. Juni 1954 aufgehoben (GVBl S. 110).

Die Rechtsnormen suchen ein Einfrieren des Kassenkredits zu verhindern. Die unberechtigte Diskriminierung der echten Kassenkredite haben wir schon oben im Abschnitt "Rücklagen" hervorgehoben.

Die rechtliche Regelung der gemeindlichen Schuldenaufnahme geschah betont unter finanzierungstechnischer Orientierung. So gesehen gestaltet sie die Kreditfinanzierung solid. Die unter den gegebenen Voraussetzungen den Gemeinden sichere aufsichtsbehördliche Genehmigung läßt eine Verschuldung zu, die u.U. ökonomisch nicht vertretbar ist. Umgekehrt ermöglichen die Rechtsnormen eine manchmal trotz des Fehlens der "soliden Grundlagen" wirtschaftliche Kreditaufnahme nicht. Das gilt besonders für die große Gruppe der gemeindlichen Investitionsvorhaben zu nichtwerbenden Zwecken.

2. Die finanz- und volkswirtschaftliche Beurteilung der Gemeindeschulden

a) Die Größenordnung

Die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts beliefen sich jeweils am Ende des Rj. 1954, 1955 und 1956 in Mrd. DM auf:

Art der Schulden	Stand am			im Rj. 1956 Zu- oder Abnahme gegenüber Rj. 55	
	31.3.1955	31.3.1956	31.3.1957	in Mrd. DM	in v.H.
Inlandschulden ¹⁾	32,1	33,9	35,6	+1,7	+5,1
Auslandschulden	9,7	9,88	9,7	-0,16	-1,7
Gesamtverschuldg. ¹⁾	41,8	43,8	45,3	+1,6	+3,6

nach "Wirtsch.u.Stat." Okt. 1957

Die gut 45 Mrd. DM stammen aus Kreditmarktmitteln und öffentlichen Sondermitteln (Sozialversicherung). 2/3 der 35,6 Mrd. DM Inlandschulden sind Altschulden, die in Zusammenhang mit der Währungsreform entstanden sind und stellen in der Hauptsache Ausgleichsforderungen dar. Neben diesem Gesamtbetrag spielen die "Schulden bei Gebietskörperschaften" mit 11,8 Mrd. DM eine Rolle. Darin sind jedoch Doppelzählungen enthalten. Die Zunahme der Gesamtverschuldung

1) ohne Schulden bei Gebietskörperschaften

(Kreditmarkt- und öffentliche Sondermittel) um 1,6 Mrd. DM im Rj. 1956 blieb hinter der Steigungsquote von 1955 (1,9 Mrd. DM) und 1954 (5,9 Mrd. DM) zurück.

Die Gemeinden zeigen folgende Schuldenentwicklung in Mrd. DM:

Schuldenart	Stand am Ende des Rj.			Rj. 56 gegenüber Rj. 55	
	1954	1955	1956	in Mrd. DM	in v.H.
Gesamtverschuldung	5,0	6,4	7,6	+1,2	+20,0
davon:					
Inlandschulden	3,9	5,1	6,1	+1,0	+20,9
Auslandschulden	0,117	0,142	0,109	-0,033	-23,6
Schulden bei Gebietskörperschaften	0,995	1,188	1,438	+0,250	+21,0

nach "Wirtsch.u.Stat." Okt.1957

Bei einem Vergleich der verschiedenen Ebenen des Gesamthaushalts muß man die Schulden bei Gebietskörperschaften berücksichtigen. Die Gesamtverschuldung nahm beim Bund im Rj. 1956 gegenüber dem Rj. 1955 um -0,9 % ab, beim LA-Fonds stieg sie um 5,8 %, bei den Ländern und Stadtstaaten um 8,2 % und bei den Gemeinden um 20 %. Der Bund trat gegenüber den Ländern und den Gemeinden als Kreditgeber auf. Der Zuwachs der gebietskörperschaftlichen Verschuldung betrug bei den Ländern im Rj. 1956 17,4 %, bei den Gemeinden sogar 21 %. Im Rj. 1956 hatten die Gemeinden sowohl die absolute als auch die relative Führung in der Verschuldungszunahme.

Am 31.3.1957 betrugen die gemeindlichen Altschulden aus Kreditmarktmitteln 59,1 Mio. DM. Von den Neuschulden dieser Art im Betrag von 5,12 Mrd. DM (in allen Ebenen 8,4 Mrd. DM) entfiel der Hauptanteil auf die Schulden bei Banken und Sparkassen: 3,96 Mrd. DM. Am Rest waren die Schulden bei privaten Versicherungen und Bausparkassen mit 821 Mio. DM, Inhaberschuldverschreibungen mit 109 Mio. und die Kassenkredite mit 48 Mio. DM beteiligt.

An der inländischen Gesamtverschuldung haben die kreisfreien Städte einen Anteil von 4,13 Mrd. DM oder 54,7 % ("Wirtsch.und Stat." Okt. 1957).

1) ohne Schulden bei öffentlichen Körperschaften.

Die Gemeinden verwendeten die aus der Neuverschuldung stammenden Mittel nach dem Stand vom 31. März 1956 zu gut 3/4 für die Kämmereiverwaltung und den Rest für die Wirtschaftsunternehmen (Eigenbetriebe).

b) Die ökonomische Zulässigkeit der Schuldenaufnahme

Gegen die Kreditfinanzierung der Gemeinden spricht, daß die Rücklagenverwendung solider und vor allem billiger ist. Angesammelte Reserven, die anstelle des Kredits verwendet werden, ersparen Schuldzinsen und bringen bei rentabler Anlage bis zu ihrer Auflösung noch obendrein einen Ertrag. Bei Projekten dagegen, die durch einen gegenwärtigen Produktionsmitteleinsatz heute und auch in späteren Wirtschaftsperioden einen Nutzen stiften, ist es völlig angebracht, daß nach dem Prinzip des "pay-as-you-use" oder dem der "inter-generation-equity" auch die kommenden Perioden mit dem entstehenden Aufwand belastet werden. Ausgaben für werbende Zwecke erhöhen die Produktivität in der Zukunft, so daß dann die Lasten leichter getragen werden können. Ein Bedarf der laufenden Periode dagegen soll aus laufenden Einnahmen desselben Zeitraums gedeckt werden.

Gegen die Deckung aus Rücklagen und gegen den Grundsatz der gleichmäßigen Lastenverteilung ist nichts einzuwenden. Fraglich bleibt jedoch, ob man sich immer daran halten kann und ob es u.U. wirtschaftlich zweckmäßig ist. Anders ausgedrückt heißt das: Kann ein Darlehen zu einem bestimmten Zeitpunkt und zu annehmbaren Bedingungen überhaupt aufgenommen werden oder bleibt vielfach nur eine Steuerfinanzierung übrig? Ist in manchen Fällen die Kreditaufnahme nicht eine weniger einschneidende Finanzierungsmaßnahme als der grobe Eingriff durch die Steuer, zumal wenn die Steuerlast bereits drückend ist? Dazu kommt noch, daß Darlehensaufnahmen im allgemeinen vom Gemeindeparlament leichter bewilligt werden als eine Erhöhung der Hebesätze.

Vom volkswirtschaftlichen Blickpunkt aus bedeutet Rücklagenauflösung, Kredit- oder Steuerfinanzierung immer eine Anzapfung des Sozialprodukts der laufenden Periode (von Auslandsleistungen abgesehen). Die Realisationsmöglichkeiten und die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind hierbei zu prüfen. Eine Schwierigkeit liegt vor allem bei den Gemeinden darin, daß das, einzelwirtschaftlich gesehen, richtige Handeln der Stadtkämmerer sich gesamtwirtschaftlich schädlich auswirken kann. Verschuldung, Besteuerung und Rücklagenbildung und

¹⁾ Vgl. A. Wagner; "Besteuerung und Schuldaufnahme sind zwei Formen derselben Operation mit spezifisch gleicher, nur gradweise verschiedener Wirkung".

-auflösung müssen im Zusammenhang mit der jeweiligen konjunkturellen Situation beurteilt werden. Diese Tatsache darf nicht unberücksichtigt bleiben, wenn auch die Gemeinden die Finanz- insbes. die Schuldenpolitik nur unter "Anwendung der klassischen Erkenntnisse" führen können, weil antizyklische Maßnahmen allein dem Staate vorbehalten sind.¹⁾ Die strikte Beachtung der "klassischen Aspekte" trüge aber schon sehr viel bei zu einer gesunden Gemeindefinanzwirtschaft innerhalb der Volkswirtschaft.

Bei der mangelnden Funktionsfähigkeit des westdeutschen Kapitalmarkts nach dem 2. Weltkrieg, den durch die Währungsumstellung dezimierten Rücklagen und bei der Vorliebe der Sparer für Industrieobligationen gegenüber den Kommunalanleihen konnten und können die Gemeinden größtenteils nicht anders verfahren, als ihre von den Einwohnern geforderten Investitionen aus Steuern zu finanzieren. Die Unterbringung von Anleihen gelang im Jahre 1957 nur einigen Großstädten.

Mit der zunehmenden Neuverschuldung der Gemeinden taucht das Problem der Verschuldungsgrenze einer einzelnen Gemeinde auf. Die Vergleichsmaßstäbe zur Beurteilung der kritischen Grenze der Staatsverschuldung, wie z.B. Konfrontierung der Schulden mit dem Sozialprodukt oder des Schuldendienstes mit dessen Zuwachsrate usw., ist hier nicht zu erläutern.

Für die Gemeinden gibt es im wesentlichen drei Methoden, um ihre "dauernde Leistungsfähigkeit" und damit ihre Schuldengrenze festzustellen:

1. Die Pro-Kopf-Verschuldung. Die Zahlen geben nur einen groben Anhaltspunkt bei struktur- und größenmäßig vergleichbaren Gemeinden.
2. Das Verhältnis der Schulden zum Vermögen.
3. Das Verhältnis der Schulden zum Steueraufkommen. Erfahrungsgemäß "dürfte" der Schuldendienst 10-15 % des Steueraufkommens nicht überschreiten.

Nun hat der Bayerische Prüfungsverband öffentlicher Kassen ein verfeinertes Verfahren nach der dritten Methode ausgearbeitet.²⁾ Es wird dabei versucht, die dauernde Leistungsfähigkeit anhand einer Finanzanalyse für eine Reihe von

1) Richard A. Musgrave, Theorie der öffentlichen Schuld, Hdb.d.Fin.W.

2. Lieferung des Bd. III S. 68 ff.

2) Siehe die ausführliche Darstellung von Bruno Gruber, Das Verfahren bei der Berechnung der Schuldengrenze der Gemeinden, Städtetag 1957, S. 545 ff. Die Methode wurde u.a. beim Gutachten für die Verschuldungsgrenze der Stadt München 1957 angewandt.

Jahren festzustellen.

Die regelmäßig wiederkehrenden vermögensunwirksamen Ausgaben (Personalausgaben, Zuweisungen, Umlagen, Fürsorgeausgaben, Sach- und Zweckausgaben usw.) werden den dauernd fließenden Einnahmen (Steuern, Finanzzuweisungen) gegenübergestellt in einer sog. Normalrechnung. Aus den Einnahmeüberschüssen der untersuchten Jahre wird ein Durchschnitt gebildet, wobei die Abweichungen nach unten zu berücksichtigen sind. Auf diese Weise erhält man den "nachhaltigen Überschuß", der, vermindert um die erfahrungsmäßigen Folgekosten der Investitionen, die Schuldendienstgrenze anzeigt. Bei einem angenommenen Zinsfuß und Tilgungssatz läßt sich ein Kapitalisierungsfaktor errechnen. Die Schuldendienstgrenze multipliziert mit dem Faktor ergibt schließlich die Schuldengrenzzone.

Der Ausschöpfungsgrad der Einnahmen, die Schuldaufnahmen der Eigenbetriebe und Gebührenhaushalte sowie die Schuldendienstbeihilfen müssen bei dem Verfahren berücksichtigt werden.

Die Methode liefert einen brauchbaren Maßstab für die Verschuldungsmöglichkeit einer einzelnen Gemeinde, enthebt aber nicht die Stadtkämmerer der Notwendigkeit, die wirtschaftlichen Voraussetzungen und Zweckmäßigkeiten einer Kreditfinanzierung zu überprüfen. Das auf das Finanzierungstechnische und Einzelwirtschaftliche abgestellte Verfahren entspricht den einschlägigen Rechtsnormen, welche dieselbe Orientierung aufweisen. Das Realsteuer-, insbes. das Gewerbesteueraufkommen, gestalten entscheidend die Normalrechnung. Ihr konjunkturelles Ansteigen schafft auf diese Weise den Gemeinden die Möglichkeit zur Investitionsfinanzierung und zur erhöhten Verschuldung.

3. Abschnitt

Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden in der Bundesrepublik mit besonderer Berücksichtigung Bayerns

I. Definition des Finanzausgleichs

Nach Johannes Popitz, dem großen Praktiker und Theoretiker der reichsdeutschen Finanzverfassung, ist der Finanzausgleich "die Gesamtheit der Tatbestände und Regelungen, die die finanziellen Beziehungen unter den in einem Einheitsstaat oder in einer Staatenverbindung vorhandenen Gebietskörperschaften zum Inhalt hat".¹⁾ Er fährt fort, daß die wissenschaftlichen Betrachtungen, die sich mit dem Finanzausgleich befassen, sowohl der Finanzwissenschaft, wie dem Staats- und Verwaltungsrecht angehören, und er stellt vor allem fest, daß es sich "im weiten Umfang um ein politisches Problem handelt".²⁾

Wir finden in einer Volkswirtschaft nicht die gebietskörperschaftliche Finanzwirtschaft schlechthin, sondern in der Tat besteht sie aus vielen Einzelwirtschaften, die sich im Einheitsstaat auf zwei, im Bundesstaat auf drei große Gruppen, hoheitliche Finanzwirtschaften zurückführen lassen, wenn man von den intermediären Finanzgewalten absieht. Aus politischen und volkswirtschaftlichen Gründen muß eine Ordnung des Nebeneinanders der öffentlichen Finanzwirtschaften, die Konstruktion einer finanzwirtschaftlichen Einheit erfolgen, um Spannungen und unwirtschaftliche Überschneidungen nach Möglichkeit auszuschalten. "Im einheitlichen Staats- (und Wirtschafts-)Gebiet besteht immer wenigstens eine Tendenz, meistens sogar der ausgesprochene und wirksame Wille, aus dem organisatorischen und rechtlichen Nebeneinander eine politische und staatsfinanzwirtschaftliche Einheit zu bilden" schreibt F. Terhalle dazu (a.a.O., S. 283). "Materielle Einheit trotz formeller Vielheit" ist das Wesen eines guten Finanzausgleichs und legt zugleich das nicht einfache Problem zutage.

Die formelle Regelung des Finanzausgleichs in Westdeutschland finden wir im Bonner GG, in den Länderverfassungen und in den Kommunalverfassungsgesetzen

1) J. Popitz, Der Finanzausgleich, im Handb. der Finanzwiss. Bd. II, Tübingen 1927, S. 343

2) Vergleiche dazu insbes. F. Terhalle: "Die konstruktive Ordnung der nationalen Finanzwirtschaft ist stets eine allgemein-politische Aufgabe erster Ranges". Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948, S. 285

der einzelnen Länder. Die Zuständigkeiten der drei großen, öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften auf dem Gebiet der Finanzgesetzgebung (Gesetzgebungshoheit) und der Finanzverwaltung (Verwaltungshoheit) und das Eigentumsverhältnis an den Steuern-, Zoll- und Monopolerträgen (Ertragshoheit) sind darin geregelt. Die verschiedenen Finanzausgleichsgesetze nebst Durchführungsverordnungen der Länder enthalten die materiell-rechtliche Gestaltung des innerstaatlichen Finanzausgleichs und bilden die Grundlage für die konkreten Tatsachen. In erster Linie geht es bei der Auseinandersetzung zwischen Staat und Gemeinden um den Finanzausgleich im engeren Sinn, d.h. um die Verteilung der Finanzmasse. Gesetzgebungsbefugnis und Verwaltungskompetenz im Finanzwesen treten im Verhältnis Staat zu Gemeinden relativ in den Hintergrund. Über die Vorzüge (und die Notwendigkeit) einer einheitlichen Steuergesetzgebung braucht nicht diskutiert zu werden, wohl muß man aber im Auge behalten, daß der Besitz der vollen Kasse eine politische Machtposition bedeutet, die Regelung der Verwaltungshoheit also keineswegs belanglos ist. Die steuerliche Verwaltungsarbeit der Gemeinden ist verhältnismäßig gering, da sie für ihre wichtigsten Steuern, die Realsteuern, die Grundlagen zur Veranlagung von den staatlichen Finanzämtern geliefert bekommen. Im folgenden Teil über den Finanzausgleich in den Ländern der Bundesrepublik, insbesondere in Bayern, wollen wir uns jedoch hauptsächlich auf die Darstellung der Mittelaufteilung beschränken und damit einer leider weit verbreiteten Auffassung stattgeben, die unter Finanzausgleich nur die Finanzierungsseite, den "finanziellen Ausgleich" versteht. Der englische Ausdruck "intergovernmental (fiscal) relations" bezeichnet die Kompliziertheit des Problems genauer.

II. Theoretische Bemerkungen zum Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden

1. Allgemeine Problematik

Zweck des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden ist, die beiden öffentlichen Finanzwirtschaften ihren relativen "Lage" entsprechend so mit Mitteln auszustatten, daß ihre Leistungsfähigkeit nicht beeinträchtigt und eine reibungslose Erfüllung ihrer Aufgaben gewährleistet wird. Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden muß harmonisch abgestimmt werden, daß diese, trotz der Konkurrenz von Aufgabenerfüllung und der damit verbundenen, mehr oder weniger selbständigen Einnahmetätigkeit (insbes. Steuererhebung), einerseits die Aufgaben ihrer Zwecksetzung gemäß erledigen können - also keine Leistungen der öffentlichen Hand verweigert werden müssen -, und andererseits der

Steuerpflichtige dadurch nicht überfordert wird. Wie ist diese Zielsetzung zu erreichen? Durch einen bloßen, finanzierungsmäßigen Ausgleich zwischen arm und reich innerhalb der Gebietskörperschaften (d.h. zwischen Staat und Gemeinden bzw. zwischen den Gemeinden untereinander) ist das Problem nicht zu lösen. Das Ausgangsstadium stellt die Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die Träger dar.

2. Aufgabenteilung und damit Ausgabenteilung

Um die erstrebenswerte "gedachte Einheit in der Vielheit" (Terhalle) herstellen zu können, müssen die öffentlichen Aufgaben, deren Kosten überwiegend Deckung durch Steuermittel erheischen, auf die Gebietskörperschaftlichen Träger verteilt werden. Das Problem entsteht aus dem Auseinanderklaffen von Gesetzgebungsbefugnis und Verwaltungskompetenz. Im Interesse einer einheitlichen Gestaltung des Rechts-, Wirtschafts- und Soziallebens eines Landes müssen grundlegende Gesetzgebungsakte in die Zentrale verlagert werden, wie beispielsweise die Steuergesetzgebung. Der Vollzug der Rechtsnormen liegt aber aus technisch-rationellen und allgemein-politischen Überlegungen heraus größtenteils den untergeordneten Gebietskörperschaften ob. Es gibt eben manche Aufgaben, die zweckmäßiger von der Zentrale aus, andere wiederum, die besser lokal durchgeführt werden. In einem föderalistisch verfaßten Gemeinwesen wird hierbei immer der Grundsatz der Subsidiarität maßgebend sein. Für gewisse öffentliche Aufgaben kann man geradezu den "geborenen" Träger bestimmen. Die Abgrenzung der Aufgaben an Hand einer Skala ihrer Intensität ist äußerst schwierig, ja sogar undurchführbar.¹⁾ Eine Rangordnung kann man nicht aufstellen, da der Nutzen der einzelnen Aufgaben politischer Natur ist. Freilich steht im Bundes- bzw. Einheitsstaat die Aufgabe des Zentralstaates bzw. Staates im Vordergrund, soweit es um den Zusammenhalt des in einem Gemeinwesen vereinten Volkes nach außen und innen geht. Aber daneben gibt es wichtige Aufgaben, die ineinander greifen und zum Teil in der Ebene der Gemeinde liegen, wie z.B. Schulwesen, Polizei, Wegebau. Als Faustregel darf man sagen, daß der Vorrang des Staates bei allen öffentlichen Aufgaben besteht, die ihrer Natur nach über den örtlichen Bereich hinausgehen. Die historische Entwicklung, Tradition und Prestige Gründe und nicht zuletzt auch Zufälligkeiten bestimmen aber eher die Gestalt der Aufgabenverteilung als technisch-rationale Erwägungen, die für den

1) So auch Popitz und Bickel, Finanzausgleich, 1. u. 2. Aufl.d.Handb. der Finanzwissenschaft Bd. II

geborenen Träger sprechen müßten. Dazu spielt sich das Ganze im politischen Raume ab. Man kann feststellen, daß sich, parallel zu der Erscheinung in der Privatwirtschaft, in Kriegs- und Krisenzeiten eine Tendenz zur strafferen Zentralisation, zur Verlagerung der Aufgaben nach der zentralen Gebietskörperschaft hin breitmacht, während in Friedenszeiten und in der Prosperität eine Ausgliederung in die untergeordnete Gebietskörperschaft zu beobachten ist. Die Art der Aufgabe, die Höhe der damit verbundenen Ausgabe und die wechselnde Ansicht, welche Rolle der Staat im Wirtschaftsleben spielen soll, sowie die augenblickliche politische und wirtschaftliche Situation eines Landes sind ausschlaggebend für die konkrete Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden. Mit dem zunehmenden staatlichen Interventionismus - eine Strömung, die Überwiegend als Folge der verlorenen Kriege und der Wirtschaftskrisen entstanden ist¹⁾ -, übernahm der Staat mehr und vor allem neuartige Aufgaben. Die Anziehungskraft des größten Etats (Popitz) machte sich außerdem bemerkbar. Die Gemeinden stellen jedoch eine enge Verbindung mit dem Staatsbürger her. Sie können und sollen nicht ausgeschaltet werden. Die Qualität des Finanzausgleichs entscheidet über eine wirkliche, lebenskräftige kommunale Selbstverwaltung. Grundsätzlich lassen sich bei der Aufgabentrennung zwischen Staat und Gemeinden zwei Gruppen unterscheiden:

- a) originäre Gemeindeaufgaben, d.h. die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises
- b) unmittelbare Staatsaufgaben, von denen ein Teil den Gemeinden als Auftragsangelegenheiten zugewiesen werden kann.²⁾

1) Kriegs- u. Kriegsfolgelasten bilden einen gewaltigen Ausgabeblock in den Etats aller Staaten u. zwar wird in der Regel der Haushalt der Zentralgewalt besonders stark betroffen. Es besteht eine "Vorbestimmtheit dieser Ausgaben bezüglich ihrer Trägerschaft" (Terhalle). Vergl. hierzu Jens Jessen in seiner Untersuchung des englischen Finanzbedarfs 1692 bis 1933: Die Hauptursache der Zunahme des Finanzbedarfs "ist in den militärischen Ausgaben, mittelbarer u. unmittelbarer Natur, zu erblicken... Im Ergebnis endet vor allem jeder Krieg mit einem Haushalt, der sich auf einem wesentlich höheren Ausgabenniveau befindet als der Vorkriegshaushalt". Zit. nach Terhalle, a.a.O., S. 41

2) Auf eine Zwitterbildung, nämlich die sogen. Gemeinschaftsaufgaben soll nicht näher eingegangen werden. In Bayern handelt es sich z.B. um die Bestimmungen im Polizeiorganisationsgesetz vom 20. Okt. 1954, insbes. Art. 2 und 8 POG. Im Grunde stellen die Gemeinschaftsaufgaben nur eine Kombination von eigenem und übertragenem Wirkungskreis dar.

Bei einer Zunahme der Aufgaben der öffentlichen Hand - seien es solche einmaliger oder stetiger Natur - werden neben dem Staat auch die Gemeinden in Mitleidenschaft gezogen. Eine Verschiebung ihrer Aufgaben im eigenen und übertragbaren Wirkungskreis und in erster Linie zwischen freiwilligen und Pflichtaufgaben tritt ein. Je besser, d.h. der Wesensart ihrer Träger entsprechend, die Aufgabentrennung zwischen Staat und Gemeinden erfolgt, um so eher sind die Voraussetzungen für einen guten Finanzausgleich geschaffen.

3. Die Verteilung der Steuerquellen und des Steueraufkommens

a) Ordnung der Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften mit Rücksicht auf deren Funktionsfähigkeit und auf die besteuerte Volkswirtschaft

Die rechtliche und tatsächliche Aufgabenverteilung bestimmt den Geldbedarf des Staates und der Gemeinden. Umgekehrt finden aber gerade bei den Gemeinden die Pflicht und ihr Wille, öffentliche Aufgaben zu erledigen, in dem dazu erforderlichen Aufwand ihre Grenzen. Das gilt besonders für die freiwilligen Aufgaben aber auch schon teilweise für die Pflichtaufgaben. Vom Geldbedarf der öffentlichen Finanzwirtschaft ist wiederum der Steuerbedarf abhängig, da heutzutage die übrigen ordentlichen Einnahmen aus Verwaltung und aus Erwerbsvermögen bei weitem nicht mehr ausreichen. Die finanziellen Bedürfnisse der konkurrierenden Gebietskörperschaften und ihre Einnahmequellen müssen aufeinander abgestimmt werden nach Art, Höhe und Zeit der Beanspruchung letzterer. Jede Finanzwirtschaft der beiden Willensträger soll nach Möglichkeit ein eigenes Steuersystem erhalten. Es besteht kein Zweifel darüber, daß die Einnahmen aus der Verwaltungstätigkeit (Gebühren) und aus dem Vermögen bei derjenigen Gebietskörperschaft verbleiben, welche die Tätigkeit ausübt und der das Vermögen gehört. Diese Einnahmen spielen heute bei den Gemeinden eine ungleich größere Rolle als beim Staat.

Ausfluß der Gebietshoheit eines Staates ist seine Finanzhoheit und das darin enthaltene Besteuerungsrecht. Der einzelne Staatsbürger steht aber nicht nur mit dem Staat in steuerlicher Beziehung, sondern auch mit der Gemeinde. Er sieht sich einer Mehrzahl von Steuergläubigern gegenüber. Im Einheitsstaat ist dieses Problem noch verhältnismäßig leicht zu lösen. Die Zahl der Steuergläubiger beschränkt sich auf zwei; die "originären" Gebietskörperschaften, die Gemeinden - mögen sie auch historisch älter als der Staat sein - haben ihre Gemeindefreiheit, ihr Selbstverwaltungsrecht und hiermit ihre Finanzhoheit vom Staate verliehen bekommen. Ein ungeregeltes Nebeneinander von Steuergläubigern ist unmöglich bei den Größenordnungen des heutigen Finanzbedarfs

der öffentlichen Hand. Der Staat kann verhindern, daß der Steuerschuldner überfordert wird, wenn Staat und Gemeinden unabhängig voneinander Steuern bestimmter Art und Höhe erheben, oder daß die Gemeinden die Steuerkraft rücksichtslos abschöpfen und für den Finanzbedarf des Staates keine Deckung mehr vorhanden ist. Er hat eine unbestritten stärkere Position und er muß sie auch haben. Die einzige Chance für die untergeordneten Gebietskörperschaften in parlamentarisch regierten Ländern, den Finanzausgleich zu ihren Gunsten zu gestalten, besteht in der verfassungsmäßig gegebenen Möglichkeit, über ihre Vertreter im (Länder-)Parlament ihre berechtigten Wünsche durchzusetzen. Die Gemeinden haben folglich einen mittelbaren Einfluß bei der gesetzlichen Regelung des Finanzausgleichs.

Die Aufteilung der Steuerquellen und des Steueraufkommens geschieht unter Berücksichtigung hauptsächlich zweier Gesichtspunkte:

1. Die einzelnen öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften müssen ihren ungedeckten Finanzbedarf durch die Erhebung von Steuern auffüllen können, damit ihre Leistungsfähigkeit und ihre Zwecksetzung gewährleistet wird. Ein Ausgleich zwischen arm und reich soll hergestellt werden. Es wird aus der Natur der Staats- bzw. Gemeindefinanzwirtschaft als politischer Einzelwirtschaft als untragbar empfunden, daß eine Gebietskörperschaft in Hülle und Fülle lebt, während die andere das Nötigste nicht hat.
2. Der Steuerpflichtige darf nicht durch die Tatsache der Mehrzahl der Gläubiger überfordert werden. Unter dem Blickwinkel der pfleglichen Behandlung des Steuerschuldners und der Schonung der Volkswirtschaft hat der Staat die Zuweisung der einzelnen Steuern qualitativ und quantitativ zu regeln. Eine "Anpassung" von Aufgaben und Steuern hat zu erfolgen.

Auswirkungen aus dem ungeordneten Nebeneinander von Staats- und Gemeindefiskus ergeben sich im Hinblick auf die Ergiebigkeit der Besteuerung (Swiftsches Steuereinkmaleins), wenn nämlich die beiden Körperschaften einzelne - über die Interdependenz des Steuersystems immer verwandte - Steuern oder gar die gleichen Abgaben unabhängig voneinander ansprechen, ferner auf die Leistungskraft der Volkswirtschaft und schließlich auf die Steuermoral. Infolge von Zuständigkeitsüberschneidungen und allein aus der Tatsache einer doppelten Heranhöhlung der Besteuernten wird der einzelne über Gebühr belastigt.

Zwischen dem Steuersystem einer Volkswirtschaft und dem Finanzausgleich der in ihr vorhandenen öffentlichen Finanzwirtschaften besteht eine Wechselbeziehung, die man in folgender Fragestellung ausdrücken kann: Enthält das (gewordene) Steuersystem Ansatzpunkte für einen guten Finanzausgleich, insbesondere

für eine befriedigende Aufteilung der Steuerquellen, und wie wirkt sich andererseits die Finanzausgleichsaufgabe auf das z.Zt. geltende oder zukünftige Steuersystem aus? An Hand der deutschen Finanzwirtschaftsgeschichte bis herauf zur Gegenwart läßt sich diese Beziehung nach beiden Richtungen verfolgen. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang nur die Bedeutung der Realsteuern, deren wahre Begründung und Berechtigung im Finanzausgleichspolitischen und nicht in der Äquivalenztheorie liegt.

b) Die Finanzausgleichssysteme zwischen Staat und Gemeinden

Die Verteilung der Steuerquellen bzw. des Steueraufkommens zwischen über- und untergeordneten Gebietskörperschaften läßt sich im Anschluß an Bickel (Finanzausgleich, Handb. der Finanzwiss. Bd. II, Tübingen 1956, S. 730 ff.) auf folgende Prinzipien zurückführen:

1. Das Trennsystem. Die Steuern werden auf Staat und Gemeinden verteilt (beim zweistufigen Finanzausgleich). Jede Gebietskörperschaft besitzt eigene, mehr oder weniger elastische Steuern verschiedener Art (Prinzip der Selbstbeschaffung nach Bickel).

2. Das Überweisungs- oder Beteiligungssystem. Eine Stufe hat die Einnahmen und überweist an die andere

- a) absolute Beträge (Allg. Finanzausweisungen, Schlüsselzuweisungen)
- b) prozentuale Beträge (Steuerverbund)
- c) Bedarfszuweisungen oder Zweckzuweisungen

Verwandt mit diesem System sind die sog. Zuschläge¹⁾ und das Umlagesystem, bei dem die Übergeordnete an die untergeordnete Gebietskörperschaft finanziell angeschlossen ist.

3. Das Mischsystem: Selbstbeschaffung plus Zuweisungen²⁾

1) "Die Übergeordnete Gebietskörperschaft regelt hier die Steuer in ihrer Grundlage, erhebt Steuersätze einer bestimmten Höhe, verbietet den Gliedern die Erhebung einer selbständigen, gleichartigen Steuer, gestattet ihnen aber, auf der gleichen Grundlage ebenfalls Steuern in einer von ihnen selbst bestimmten Höhe zu erheben". Popitz, a.a.O., S. 361

2) Popitz bildete drei Gruppen: 1. Trennsystem, 2. Mischsystem mit a) Umlagen, b) Überweisungen, c) Zuschlägen. 3. Lastenausgleich in Form von Zuweisungen: a) Dotationen (ohne Zweckbindung) b) Subventionen (zweckgebunden) ; c) Sonderzuweisungen z.B. Biersteuerüberweisungen an Bayern, Württemberg u. Baden nach dem Gesetz vom 9. April 1927; Finanzausgleich, §§ 7 u. 10 a.a.O.

Beim Trennsystem ist von vorneherein festzustellen, welche Steuern sich ihrer Natur und vor allem ihrer Ertragskraft nach für die einzelne Gebietskörperschaft am besten eignen. Läßt sich eine scharfe Auseinandersetzung um den alleinigen Besitz der Steuerquellen "chemisch rein"¹⁾ im Bundesstaat zwischen Zentralgewalt und Gliedstaaten nicht verwirklichen¹⁾, so ist es erst recht im Verhältnis Staat zu Gemeinden völlig unmöglich. Die einer Gebietskörperschaft zugewiesenen Steuern sollen genügend anspannungsfähig sein, um Ausgabenverschiebungen auffangen zu können, ohne daß jedesmal eine Andersverteilung bei Mehrbelastung einer Gebietskörperschaft zu erfolgen hat. Die Beweglichkeit der Steuern ist jedoch verschieden und ihre Auswahl beschränkt. Die Gemeinden als letztes und schwächstes Glied in einem dreistufigen Finanzausgleich müssen mit dem vorliebnehmen, was übrig bleibt, wenn die übergeordneten Hoheitsträger die ergiebigsten Steuern für sich beanspruchen. Bei dem hohen Anteil der öffentlichen Hand am Sozialprodukt können die großen Steuern, wie Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer, nur einheitlich d.h. durch Bund und / oder Länder gesetzlich gehandhabt werden. Krasse Unterschiede in der Finanzausstattung der "Gläubiger" und in der Steuerbelastung der Abgabepflichtigen durch eine zersplitterte, ungleichmäßige Ausschöpfung der großen Steuerquellen durch die Gemeinden sind heute untragbar aus wirtschafts- und allgemein politischen Gründen. Die Gedankengänge von Popitz, Steuern, welche die gesamte Volkswirtschaft betreffen und aus ihr geschöpft werden, dem Staat zuzuteilen und diejenigen, welche örtlich "radizierbar" sind, den Gemeinden zu belassen, führen nicht zu einem reinen Trennsystem. In der Bundesrepublik Deutschland haben die Gemeinden als "tragende Säulen" ihrer Finanzen die Realsteuern, nicht weil diese an örtliche Objekte anknüpfen, sondern weil die finanzausgleichspolitische Notwendigkeit es erfordert. Die Kommunen können auch nur die Hebesätze bestimmen, während die Grundlagen der Steuerbemessung - wie auch bei den anderen, unbedeutenderen Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis - durch Landesgesetz geregelt werden. Der Popitz'sche Begriff der Radizierbarkeit der Gemeindesteuern ist zu sehr der - in der Finanzwissenschaft heute längst überholten -

1) 1871 schien sich ein Trennsystem in Deutschland anzubahnen nach dem Grundsatz: dem Reich die indirekten, den Einzelstaaten die direkten Steuern; die Matrikularbeiträge und die Franckenstein'sche Klausel brachten die Durchbrechung des Prinzips. Die Reichssteuerreformen von 1879 bis 1906 stellten das erste Finanzausgleichsproblem dar, wenn auch der Ausdruck selbst erst später von Albert Hensel (Der Finanzausgleich im Bundesstaat und seine staatsrechtliche Bedeutung, Berlin 1922) geprägt wurde.

Äquivalenztheorie verhaftet, die in der Steuer eine Gegenleistung sieht. Die Gemeinden erhöhen durch ihre Tätigkeit die Rentabilität der Gewerbebetriebe und den Wert des Grundbesitzes. Aufgaben der Gemeinden werden aber durch "Gewerbe und Grund" induziert. "Diese Beziehungen", so schreibt Popitz (Finanzausgleich, a.a.O., S. 352) "setzen sich steuerlich dahin um, daß das Prinzip der Besteuerung nach Leistung und Gegenleistung hier berechtigt erscheint und sich in den verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten gerade der Realsteuern ausdrücken kann".¹⁾ Popitz war aber zu sehr Praktiker und Kenner des Finanzausgleichs, um nicht weiter fortzufahren: "... und vor allem ist nicht abzusehen, welche Finanzquelle beweglicher Art den Gemeinden bleiben sollte, wenn man ihnen gerade diese nimmt oder durch Konkurrenz einschränkt".

Die Vorteile eines Trennsystems, Sparsamkeit und Selbstverantwortlichkeit beim jeweiligen Steuergläubiger zu wecken, treten notwendigerweise hinter den ökonomischen und politischen Forderungen zurück. Ähnlich verhält es sich mit den Zuschlägen. Der Vorzug des Zuschlagsystems liegt in der Wahrung der rechtlichen und technischen Einheit der Steuer einerseits und in ihrer Beweglichkeit der Höhe nach andererseits. Es besteht jedoch die Gefahr, daß die Zuschläge erhoben werden, ohne die anderweitigen Deckungsmöglichkeiten zuerst zu prüfen. Der Forderung der Wirtschaft nach Einheitlichkeit der Steuerpolitik kann nicht entsprochen werden. Die Einführung von Höchstgrenzen und die Festlegung einer Relation (wie einst die sog. Miquel'sche Relation zwischen Einkommensteuerzuschlägen und Realsteuern) helfen über die Mängel des Zuschlagsystems nicht hinweg. Die Zeiten von 1891 (Preuß. Einkommensteuerreform unter Miquel), wo die gemeindlichen Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer höher waren als diese, und es sich ertragsmäßig um eine Gemeindefiskalpolitik handelte, sind bei der heutigen bedrängten Finanzlage von Bund, Ländern und Gemeinden vorbei; wohl entstand aber daraus ein moralischer Anspruch der Gemeinden wenigstens auf eine Beteiligung am Ertrag der Einkommenbesteuerung²⁾, der bis in die Gegenwart nachwirkt.

1) Die Äquivalenztheorie war früher sehr verbreitet. In den 80er Jahren wurde sogar eine Reichsgewerbesteuer vorgeschlagen mit der Begründung: der Aufschwung des Gewerbes sei durch die stärkere Machtposition des Reiches bedingt. Aber auch heute ist die Theorie nicht ganz aus der Diskussion und in Publikationen verschwunden.

2) Vgl. hierzu Popitz: "Indem die Gemeinden ihre Finanzgebarung gerade auf der Einkommensteuer in weitem Umfang aufgebaut haben, ist für sie ein historischer Titel für die starke Beteiligung an der Einkommensteuer entstanden, der noch heute nachwirkt und Berücksichtigung heischt". Finanzausgleich, a.a.O., S. 353

Die beste, mögliche Form der Aufteilung der Steuermittel zwischen Staat und Gemeinden stellt das Mischsystem dar. Das Aufkommen auf eigenen mehr oder weniger elastischen Gemeindesteuern wird durch Finanzzuweisungen des Staates ergänzt.

4. Die Finanzzuweisungen als notwendige Korrektur der Steuerquellenverteilung

a) Die Problematik der Finanzzuweisungen

Zwischen Rechtsetzungsbefugnis, Verwaltungs- und Finanzverantwortung besteht ein enger Zusammenhang im Hinblick auf den Finanzausgleich. Verwaltungs- und Finanzverantwortung decken sich nämlich im Verhältnis Staat zu Gemeinden nicht. Mit anderen Worten: die Gemeinden müssen Aufgaben, die sie nicht aus eigenem Entschluß erfüllen, sondern die ihnen vom Staat auferlegt sind, zum Teil auf ihre Kosten durchführen (bei den sog. Pflichtaufgaben) und teilweise werden ihnen für den entstehenden Aufwand "die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt" (bei den übertragenen Aufgaben; wortlaut der Bayer. GO). Wir erhalten somit einen neuen Gesichtspunkt für die Gestaltung des Finanzausgleichs: die Finanzzuweisungen, Alimentierung der untergeordneten Gebietskörperschaft durch die Übergeordnete. Grundsätzlich lassen sich zwei Arten von Zuweisungen unterscheiden:

1. die allgemeinen Finanzzuweisungen (Schlüsselzuweisungen), die ohne Zweckbindung erfolgen und somit die fehlenden allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden ersetzen oder ergänzen.
2. die zweckgebundenen Zuweisungen (Bedarfs- oder Sonderzuweisungen).

Die allgemeinen Finanzzuweisungen kann man mit den Überweisungssteuern vergleichen.¹⁾ Natürlich spielt es eine große Rolle, ob feste oder prozentuale Beträge den Gemeinden zufließen. Erstmalig begegnen sie uns in größerem Ausmaß im Finanzausgleich nach der Verreichlichung der Einkommensteuer in der

1) Popitz ließ als echte Überweisungen nur diejenigen Beträge gelten, welche die untergeordneten Gebietskörperschaften aus dem Ertrag der von der übergeordneten Gebietskörperschaft allein erhobenen Steuer erhalten nach einem dieser ganz oder teilweise entnommenen Schlüssel. Wenn das Aufkommen nur zu einem Teil nach irgend einem Maßstab weitergegeben wird, hätte man es mit Dotationen oder Subventionen zu tun. Finanzausgleich, a.a.O., S. 358

Erzbergerreform von 1920.¹⁾ Zuschläge zur Einkommensteuer konnten danach die Gemeinden nicht mehr erheben. Nach dem Landessteuergesetz wurden 75 % des Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens nach Maßgabe der örtlichen Steuerkraft an Länder und Gemeinden überwiesen. Daneben waren die Länder und Gemeinden an der Umsatzsteuer beteiligt. Die Gemeinden erhielten einen prozentualen Anteil an den drei großen Reichsüberweisungssteuern. Das Risiko eines konjunkturell bedingten Schwindens der Erträge dieser Steuern hatten alle gebietskörperschaftlichen Finanzwirtschaften zu tragen.

Der Staat kann im Verhältnis zu den Gemeinden den Finanzausgleich durch Anordnungen regeln - die freilich nach dem Inhalt der Verfassung in Gesetzesform erlassen werden müssen und dadurch den Gemeinden ein mittelbares Dabeisein ermöglichen. Wenn er unter dem Zwang der Finanznot und auch wegen der Wahrung eines einheitlichen Staats- und Wirtschaftslebens - für das ein gutes Steuer- s y s t e m Voraussetzung ist - den Gemeinden keine eigenen, beweglichen Steuern in ausreichendem Maße lassen kann, muß er für einen anderweitigen Ersatz sorgen, damit die gemeindliche Selbstverwaltung lebensfähig bleibt. Dies geschieht in Form der Finanzausweisungen.

Sowohl die prozentuale Beteiligung an den Reichsüberweisungssteuern seit 1920 (Steuerverbund), als auch die starren Zuweisungen, d.h. die Überweisung absoluter Beträge, seit 1938 ließen den Gemeinden in Deutschland volle Freiheit bei der Verwendung dieser Mittel. Die allgemeinen Finanzausweisungen ersetzten die fehlenden ordentlichen Einnahmen, insbesondere die eigene, ungenügende Steuerkraft und entsprachen dem Prinzip der gemeindlichen Selbstverwaltung, im Gegensatz zu den Bedarfszuweisungen. Nun bringt aber eine Alimentierung die untergeordnete Gebietskörperschaft immer in eine gewisse Abhängigkeit von der alimentierenden. Bei den zweckgebundenen Zuweisungen ist dies verständlich. Die Bedarfszuweisung wird aus dem Haushalt des Staates abgezweigt und über das Gemeindebudget für eine bestimmte Aufgabe ausgegeben. Der alte Satz "Wer zahlt schafft an" findet hier seine berechnete Anwendung. Der Staat wird zuerst prüfen, ob die Ausgabe überhaupt notwendig ist und ob die Gemeinde sie nicht aus eigener Kraft tätigen kann. Er stellt unter Umständen Richtlinien für die Verwendung der Gelder auf, möchte Gewißheit haben, daß der Betrag überhaupt seiner Zweckbestimmung gemäß verausgabt wird, überwacht die Durchführung und verlangt eine Abrechnung. Kurzum, der Staat kontrolliert die subventionierte Gemeindetätigkeit. Die Bedarfszuweisung sichert den Vollzug einer Aufgabe. So kraß liegen die Dinge bei

1) In Preußen Finanzausweisungen seit den Notationsgesetzen von 1872

den allgemeinen Finanzzuweisungen - der Natur dieser entsprechend - nicht. Trotzdem stellen sie nicht den Idealfall einer finanziell ermöglichten kommunalen Selbstverwaltung dar. Auch bei ihnen sind die Gemeinden nicht frei von staatlichem Hineinreden, z.B. bei der Berechnung des Schlüssels ... und bei der Verteilung der Beträge. Umgekehrt läßt sich bei diesem System der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Steuergelder nicht befriedigend verwirklichen.

Bevor der Staat einer Gemeinde Finanzzuweisungen gewährt, müssen die eigenen Einnahmequellen, insbes. die Steuern der Gemeinde, ausgeschöpft sein. Die Garantie eines bestimmten Ausgleichsbetrags zwingt die Gemeinden nicht zu restloser Eigenfinanzierung in den Grenzen des wirtschaftlich und belastungspolitisch Möglichen. Ein Schielen nach der staatlichen Zuweisungsquote, eine "Subventionsjagd" (Bickel) setzt ein und regt - falls erfolgreich - zu sorgloserem und weniger sparsamen Ausgaben an. Andererseits wird mit einer Garantie vom Staate oft mehr versprochen als man in schlechten Zeiten halten kann, wenn der Staat selbst gezwungen ist, die Steuerschraube anzuziehen, um überhaupt seinen eigenen Finanzbedarf decken zu können. Streitpunkte und Reibungen zwischen Staat und Gemeinden gibt es vor allem bei der Handhabung der allgemeinen Finanzzuweisungen, sei es beim Steuerverbund oder beim System absoluter Ausgleichsbeträge. Bei einer verbundenen Steuerwirtschaft, die eine "echte Schicksalsgemeinschaft" zwischen über- und untergeordneter Gebietskörperschaft herstellt - die allerdings bei einer ins Gewicht fallenden Veränderung des Aufgabenbereichs und der Finanzlage beider einer schweren Belastungsprobe unterliegt - handelt es sich in erster Linie um die Auswahl der Verbundsteuern und um die Höhe des Beteiligungssatzes.

Das System der Finanzzuweisungen enthält aber auch manche Vorteile. So wird z.B. den Gemeinden der Einwand widerlegt, sie hätten kein Geld zur Durchführung einer bestimmten Aufgabe. Schon Dotationsauflagen, d.h. teilweiser Ersatz einer Ausgabe von Seiten des Staates, wenn die Gemeinde für den Rest der Kosten aufkommt, nehmen dem gemeindlichen Argument die Spitze. Am wichtigsten und finanzwirtschafts- und allgemein politisch bedeutsamsten ist jedoch die Herstellung eines interkommunalen Finanzausgleichs mit Hilfe der allgemeinen Finanzzuweisungen.

b) Der interkommunale Finanzausgleich

Bei der Durchführung des Finanzausgleichs im allerengsten Sinne, nämlich der Regelung der allgemeinen Finanzzuweisungen, werden die Gemeinden (und GV) als Einheit betrachtet und man versucht, einen gerechten Ausgleich zwischen dem

Staat und der Vielzahl der Gemeinden zu erreichen. Die Finanzkraft der einzelnen Gemeinde ist je nach der Sozial- und Wirtschaftsstruktur, nach Kriegsbeschädigung und Vermögensbestand höchst verschieden, so daß ein interkommunaler, horizontaler Finanzausgleich zwischen den Gemeinden unter sich neben dem vertikalen zwischen Staat und Gemeinden (GV) notwendig wird. Das Problem ist interkommunal leichter zu lösen als unter den Einzelstaaten im Bundesstaat, die ja souveräne Willensträger sind. Das Prinzip des horizontalen Finanzausgleichs ist heute in beiden Ebenen gleich:¹⁾ Überfluß und Mangel bei den Gebietskörperschaften nach Möglichkeit bis zu einem gewissen Grad auszugleichen.

Zwei Wege stehen dem Staat offen, die globalen Finanzzuweisungen auf die einzelnen Gemeinden zu verteilen:

1. eine Verteilung nach den örtlichen Steueraufkommen, wohlstandsorientierte Zuweisung
2. eine Verteilung nach der negativen Steuerkraft, bedürftigkeitsorientierte Zuweisung

Die zweite Methode entspricht dem Wesen und dem Ziel der Finanzwirtschaft als politischer und Zuschußwirtschaft weit eher und wird in Deutschland heute aus wirtschafts- und allgemein politischen Gründen durchwegs praktiziert. Dabei wird die Verteilung der staatlichen Finanzzuweisung nach einem Schlüssel vorgenommen. Für jede Gemeinde wird eine Ausgangsmeßzahl berechnet und ihrer Steuerkraftmeßzahl gegenübergestellt. Die Ausgangsmeßzahl stellt das Spiegelbild der durchschnittlichen Ausgabebelastung der einzelnen Gemeinde dar und wird nach der veredelten Einwohnerzahl, einem Hauptansatz nach der Gemeindegröße, ausgerechnet, ergänzt durch verschiedene Ansätze, wie z.B. einen Sozial-, Jugendlichen-, Kriegszerstörung-, Grenzland- und Bevölkerungszuwachsansatz. Die veredelte Einwohnerzahl wird mit einem Grundbetrag multipliziert und bildet die Ausgangsmeßzahl. Die Steuerkraftmeßzahl setzt sich hauptsächlich aus den Realsteuerkraftzahlen zusammen. Übersteigt die Ausgangsmeßzahl die Steuerkraftmeßzahl, so erhält die betroffene Gemeinde einen bestimmten Prozentsatz des Unterschiedbetrages, in der Regel 50 v.H. Auftretende Härten oder außergewöhnliche Mehrbelastungen müssen durch Bedarfszuweisungen (Bewilligungen nach Maßgabe des Staatshaushalts), in manchen Ländern auch durch Vorweg-Zuweisungen, von Fall zu Fall ausgeglichen werden. Das System der

1) Die unterschiedliche Finanzlage der Länder wird in Westdeutschland durch das Länderfinanzausgleichsgesetz vom 27. April 1955 (BGBl I, S. 199) in Grenzen ausgeglichen.

Schlüsselzuweisungen sorgt für eine möglichst gerechte Einebnung allzu krasser Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden untereinander; daß es trotz aller ausgeklügelten Maßnahmen ein Schema bleibt, muß in Kauf genommen werden, da eine individuelle Ausschüttung für jede einzelne Gemeinde ein Ding der Unmöglichkeit ist.

c) Das Umlagesystem

Mit den Zuweisungen sind die sog. Umlagen verwandt. Sie werden von der übergeordneten Gebietskörperschaft der untergeordneten auferlegt zur Finanzierung anderweitig nicht zu deckenden Bedarfs. Besonders im Verhältnis von Gemeinden zu den Gemeindeverbänden und unter diesen selbst wird das Verfahren angewandt und so die Einführung neuer, bzw. neu zu findender Steuern, umgangen. In der Bundesrepublik Deutschland handelt es sich hier um die Kreis-, Bezirks- und Landesumlagen. Die kreisangehörigen Gemeinden leisten Zuschüsse an die Landkreise, und die kreisfreien Städte an die Bezirke und diese (unter Umständen, z.B. in Bayern) an das Land. Maßgebend für die Umlagehöhe sind die Realsteuerkraftzahlen der Gemeinden bzw. die Umlagekraftzahlen der Gemeindeverbände. Begründet wird dieses System mit der organischen Verwandtschaft dieser Gebietskörperschaften, von denen die höhere jeweils Aufgaben erfüllt, die über den örtlichen Bereich und die Leistungskraft der unteren hinausgehen. Vorteilhaft wirkt sich dabei aus, daß die Zahl der Besteuernden nicht erhöht = was meistens finanz- und wirtschaftspolitisch unmöglich wäre - und der Besteuerte nicht zusätzlich belastigt wird. Der einzige Nachteil liegt in der technischen Durchführung des Umlageverfahrens, die einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht.

III. Erschwerung des Finanzausgleichsproblems zwischen Staat und Gemeinden im Bundesstaat

Popitz hat ausdrücklich darauf hingewiesen, daß der dreistufige Finanzausgleich im Bundesstaat bei weitem schwieriger zu bewältigen ist als der zweistufige im Einheitsstaat. Beide haben ein Problem gemeinsam: die notwendigerweise zu erfolgende Auseinandersetzung zwischen Staat und Gemeinden. Bei einer allgemeinen Betrachtung der Finanzausgleichsaufgabe zwischen diesen beiden Gebietskörperschaften konnten wir die Staatsform des betreffenden Volkes (unitaristische oder föderalistische Verfassung) außer acht lassen. Wir müs-

sen uns jedoch im klaren sein, daß in der Tat auch die Gemeinden stärker in Mitleidenschaft gezogen werden bei einem dreistufigen Finanzausgleich. "Das Souveränitätsstreben der Mitglieder eines Bundes drängt die Einzelstaaten nämlich dahin, die bundesstaatliche Regelung der gemeindlichen Finanzverfassung auch da als unerwünschte Einmischung zu empfinden, wo sie technisch-rational gesehen einfach geboten ist. So wird auch gesunde 'zentrale Beeinflussung' leicht erschwert oder undurchführbar". (F. Terhalle, Das Finanz- und Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland, Handb. der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. Band III, S. 167 f.) Wohl nicht als unbedeutendster, so doch als schwächster "Partner" geraten die Gemeinden ins Hintertreffen bei der Auseinandersetzung, die im erster Linie zwischen dem Zentralstaat und seinen Gliedstaaten stattfindet, als deren Teil die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände gilt. Im politischen Kampf werden die berechtigten Wünsche der Gemeinden nur zu gerne zurückgestellt. Sie können nur mittelbar über ihre gewählten Vertreter in den Länderparlamenten und im Bundestag die Regelung beeinflussen. Die finanzielle Schlechterstellung der Gemeinden beruht aber weniger auf einem politischen Übelwollen, das die Selbstverwaltung auf diese Weise zu untergraben sucht, als vielmehr auf der jeweiligen ökonomisch-politischen Situation. Die Anziehungskraft des größten Etats (Popitz) macht sich unangenehm bemerkbar, indem die Finanzdecke, die sich in einer Volkswirtschaft nicht gewaltsam vergrößern läßt, ohne dadurch schwere Schädigungen anzurichten, von vorneherein verkürzt wird um den Finanzbedarf der Zentralgewalt. In Kriegszeiten und als Folge von Kriegen und Krisen wächst dieser Anteil und infolge einer Art von Trägheitsgesetz tendiert er auch nicht in guten Jahren abzunehmen. Diese Bewegung läßt sich höchstens verzögern, jedoch nicht umkehren. Auf Grund einer finanziellen Enge innerhalb der gedachten Einheit der Staatsfinanzwirtschaft bleibt für die Gemeinden eben nicht mehr viel übrig. Sie müssen mit dem Rest vorlieb nehmen, auch wenn dadurch die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben - von den freiwilligen Aufgaben ganz zu schweigen - in Frage gestellt wird und damit ihr Selbstverwaltungsrecht verkümmert. Bei einer Verschärfung des Finanzausgleichsproblems in schlechten Zeiten wird ihnen oft von ihrem Wenigen noch etwas genommen. Die Qualität eines Finanzausgleichs und der Schwierigkeitsgrad seiner Durchführung hängen sehr stark von der Größe des Finanzbedarfs der öffentlichen Hand und der jeweiligen Steuerkraft der Volkswirtschaft ab. In guten Zeiten fällt die Lösung des Problems weniger schwer.

IV. Die Neuordnung der gemeindlichen Finanzverfassung in der Bundesrepublik

1. Die Gründe und die Entstehungsgeschichte der Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG

Bis zum Erlaß des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG vom 24. Dez. 1956 (BGBl I, S. 1077) beschränkte sich die formelle Regelung des Gemeindefinanzwesens im Bonner Grundgesetz in der Hauptsache darauf, die Gemeinden finanziell als Teil der Länder zu betrachten. Befugnisse in Finanzdingen (Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragshoheit) hatten die Gemeinden nur nach Maßgabe der Landesgesetzgebung. In concreto besaßen die Gemeinden als Pfeiler ihrer Finanzen die Realsteuern mit dem Recht, die Hebesätze selbst festzusetzen. Die Länder hatten ihnen diese Objektsteuern aus eigenem Entschluß - wenn auch ganz im Sinne der Zentralgewalt - überlassen, denn nach dem Wortlaut der Verfassung stand ihnen das Aufkommen zu (Art. 106 Abs. 2 Ziff. 7 in Verb. mit Abs. 6 GG in der Fassung vom 23. Dez. 1955). Die Regelung der Finanzaufweisungen als notwendige Korrektur und Ergänzung eines unvollkommenen gemeindlichen Steuersystems war den einzelnen Finanzausgleichsgesetzen der Länder vorbehalten.

Die Gemeinden waren schwer enttäuscht, daß ihrem Verlangen nach einem elastischen Finanz- und Steuersystem - das erst ihr Selbstverwaltungsrecht in die Tat umsetzbar macht - weder bei den Beratungen zum Bonner GG auf Herrenchiemsee noch im Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dez. 1955 entsprochen worden ist. Sie forderten eine Beseitigung dieses "Konstruktionsfehlers" im Grundgesetz. Es war der kommunalpolitischen Einsicht einiger Länder zu verdanken, von sich aus eine finanzielle Besserstellung der Gemeinden herbeizuführen. Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und zuletzt Hessen gingen vom System der absoluten Finanzaufweisungen zur verbundenen Steuerwirtschaft über. Die neueste Fassung des Art. 106 GG brachte schließlich allen Gemeinden den gewünschten und heiß erkämpften Erfolg.

Es war aber ein langer Weg vom Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee bis zur finanzwirtschaftlichen Anerkennung der Gemeinden im Grundgesetz.

Nach dem Wegfall der durch die Notverordnung von 1930 eingeführten Bürgersteuer (einer direkten Steuer), die 1942 in die ESt aufgenommen wurde, stützten sich die Gemeindefinanzen hauptsächlich auf die Realsteuern und auf die Finanzaufweisungen. Letztere waren jedoch erstarrt. Sie folgten nicht der Marktentwicklung, den wachsenden Ausgaben der Gemeinden und vor allem nicht der konjunkturellen Zunahme der großen Bundes- und Landessteuern (USt, ESt, KSt). Daß es bei den Gemeinden seit 1948 trotz des gewaltigen Nachholbedarfs

noch "um ging" ist auf zwei Tatsachen zurückzuführen:

1. auf das stetige Anwachsen des Gewerbesteueraufkommens, (vor allem desjenigen der Gewerbereintragsteuer), insbes. in den Rechnungsjahren 1952 - 1955
2. auf die Befreiung der Gemeinden von ihrer Verschuldung durch die Währungsreform 1948.

Die stagnierenden Finanzzuweisungen und das steigende Aufgaben- (und damit Ausgaben-)volumen wurden so einigermaßen kompensiert. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der kommunalen Gesamtausgaben, der Einnahmen aus Steuern und Gebühren und der Zuweisungen von Land/Bund an die Gemeinden in den Rj. 1949 - 1954:

Art der Ausgaben / Einnahmen	1949	Rechnungsjahr				1953	1954
		1950	1951	1952			
		in Mio.DM					
Ausgaben insgesamt ¹⁾	7172,6	7756,1	8959,3	10391,4	11772,9	13473,7	
Steuern und steuer- ähnliche Einnahmen	2251,9	2501,4	3324,9	3865,1	4281,7	4692,0	
Gebühren, Entgelte, Strafen ²⁾	809,9	934,8	1055,4	1196,3	1507,4	1727,1	
Zuweisungen, Darle- hen von Land/Bund	2122,5	2072,7	2020,7	2162,8	2317,4	2630,0	

Statistik der Bundesrepublik Deutschland Bd. 164

In den Rj. 1949-1954 haben sich die Gesamtausgaben der Gemeinden nahezu verdoppelt; die Einnahmen aus Steuern und aus Gebühren usw. haben über das Doppelte zugenommen, während die Zuweisungen und Darlehen an die Gemeinden im Rj. 1954 gegenüber 1949 nur um knapp ein Viertel gestiegen sind.

Die kommunalen Spitzenverbände wurden angesichts der verschlechterten Gemeindefinanzen nicht müde, um eine prozentuale Beteiligung der Kommunen an den

1) einschl. der allg. Deckungsmittel

2) ab 1953 einschl. Erstattungen (150 Mio. jährl.)

"gemeinschaftlichen Steuerquellen" (ESt, KSt, USt) zu ringen.¹⁾ Als die Beratungen zum Finanzverfassungsgesetz in vollem Gange waren, bejahten die Gemeinden die Einführung von gemeinsam zu bewirtschaftenden Steuern, falls sie als "dritter Partner" auch mit dabei wären (vgl. Bundestagsdrucksache 480, 2. Legislaturperiode). Der "Konstruktionsfehler" des Grundgesetzes wäre auf diese Weise beseitigt. Bekanntlich wurden aber die finanziellen Wünsche der Gemeinden im Finanzverfassungsgesetz nicht erfüllt.

Hand in Hand mit der Forderung, die verbundene Steuerwirtschaft einzuführen, ging das Verlangen nach der sog. Realsteuergarantie, d.h. dem verfassungsmäßig anerkannten Anspruch der Gemeinden auf das Realsteueraufkommen, und nach dem Sonderlastenausgleich, d.h. der Zusicherung von Mitteln für besondere Belastungen durch den Bund. Zu diesem Zeitpunkt, als gerade von Seiten der Industrie unter dem Eindruck der stark steigenden Gewerbesteuererträge eine Gewerbesteuerreform gefordert wurde²⁾ - auch aus wirtschaftspolitischen Gründen schien eine solche Reform geboten, um die konjunkturellen Überhitzungserscheinungen zu dämpfen, welche nicht zuletzt auch durch vermehrte Investitionen der Gemeinden auf Grund sehr hoher Gewerbesteuererträge verstärkt worden sind - kam aus der Mitte des Bundestags ein Antrag aller Fraktionen vom 7. Dez. 1954 (Bundestagsdrucksache 1050) zum Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Art. 106 GG, der den Wünschen der Gemeinden Rechnung trug. Die Kommunen errangen einen ersten Sieg, denn der Antrag wurde in etwas veränderter Fassung (Drucksache 2063) vom Bundestag im März 1956 angenommen. Die Zustimmung des Bundesrats war jedoch alles andere als sicher. Man rechnete mit einer Ablehnung des Gesetzentwurfs. Am 13. bzw. 14. Dez. 1956 haben dann aber Bundestag und Bundesrat einem Vorschlag des Vermittlungsausschusses zugestimmt, der eine Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG brachte und die gemeindliche Finanzverfassung neu ordnete, was nicht ohne Rückwirkung auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht bleiben konnte.

-
- 1) Als sichtbaren Beginn dieser Bemühungen kann der Aufsatz von H. Storck: Der Krebschaden der Finanzzuweisungen, Städtetag 1949, S. 217 ff. bezeichnet werden. Vgl. ferner: Rückkehr zur verbundenen Steuerwirtschaft, Denkschrift des deutschen Städtetags, Köln 1953.
 - 2) Vgl. hierzu "Institut Finanzen und Steuern" Heft 30 Band II, Grundlagen und Möglichkeiten einer organischen Finanz- und Steuerreform, 1955; Heft 36, Reform der Gewerbesteuer, 2 Bd. Denkschrift des Deutschen Städtetags: Gewerbesteuerensenkung? 1955. Im Okt. 1955 stellte die CDU/CSU-Fraktion einen Antrag im Bundestag auf "Überprüfung der Realsteuergesetzgebung insb. im Interesse der Förderung des mittelständischen Gewerbes, Drucksache 1755. Am 15.10.56 erfolgte die Änderung des Gewerbesteuergesetzes.

2. Die Grundgesetzänderung und ihre finanzwirtschaftliche Auswirkung

Zum ersten Mal in der deutschen Verfassungsgeschichte erhielten die Gemeindefinanzen durch die Neufassung des Art. 106 GG eine grundgesetzliche Sicherung, da weder die Reichsverfassung von 1871 noch die Weimarer Verfassung ein ähnliches finanzielles Korrelat des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts aufwies. Die Grundgesetzänderung umfaßt die Realsteuergarantie, den Steuerverbund und den Sonderlastenausgleich.

a) Die Realsteuergarantie

Die Gemeinden wurden durch diese Garantie als alleiniger Gläubiger der Realsteuern verfassungsmäßig anerkannt. In Art. 106 GG a.F. strich man die Worte "7. Realsteuern". Art. 106 Abs. 6 Satz 1 mit 3 lautet in der neuesten Fassung: "Das Aufkommen der Realsteuern steht den Gemeinden zu. Bestehen in einem Lande keine Gemeinden, so steht das Aufkommen dem Lande zu. Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Realsteuern als Bemessungsgrundlage für Umlagen und Zuschläge zugrunde gelegt werden". Der Wortlaut dieser Verfassungsnorm läßt, wie auch die folgenden Sätze, an Klarheit zu wünschen übrig. Die Auslegung wird erschwert, da der Initiativantrag des Bundestags ohne Begründung eingebracht wurde und die endgültige Fassung des Gesetzes auf Grund eines Kompromisses im Vermittlungsausschuß zustande kam.¹⁾

Abs. 6 Satz 1 sichert ausschließlich den Gemeinden das Aufkommen der Realsteuern. Praktisch ändert diese Verfassungsnorm nichts an der gegenwärtigen Handhabung. Das Verlangen der Gemeinden nach der Realsteuergarantie entsprang der Furcht vor einer möglichen Realsteuersperre, d.h. die Länder konnten nach der alten Regelung zumindest einen Teil des Realsteueraufkommens an sich ziehen. Es wäre ihnen wohl nicht möglich gewesen, durch ein Landesgesetz den Kommunen die Realsteuern ganz und ohne Ersatz zu nehmen. Das Pochen der Gemeinden auf die Garantie ist verständlich, da ihre Angst vor einer, wann auch immer zu erfolgenden Realsteuersperre nicht völlig unbegründet war, sonst hätten sich die Länder gegen die Einführung dieser Verfassungsnorm nicht so lange gewehrt. Die Bedenken Hecks, eine Bestandsgarantie der Realsteuern sei den Gemeinden in Art. 106 Abs. 6 Satz 1 nicht gegeben, weil im Rahmen der Gesetzgebungshoheit des Art. 105 die Verteilung des Aufkommens nicht berührt wird und danach die Realsteuern völlig aufgehoben werden könnten, halten wir

1) Vgl. hierzu und zu folgendem W. Heckt, Die Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung, D.C.V. März 1957, S. 164 ff.

für unbedeutend. Finanz- und steuerpolitische Tatsachen sprechen nämlich allzu offensichtlich gegen eine ersatzlose Abschaffung der Realsteuern. Ernster sind jedoch die von Heckt behaupteten Einschränkungen in Abs. 6 Satz 3 zu nehmen - Satz 2 enthält nur eine Sonderklausel für die Hansestädte - da sie angeblich eine Beschneidung der Aufkommensgarantie darstellen. Nach der Verfassungsbestimmung können die Realsteuern nach Maßgabe der Landesgesetzgebung als Bemessungsgrundlage für Umlagen und Zuschläge herangezogen werden. Es wird nicht ausdrücklich gesagt, ob die Realsteuern nur als Ausdruck der Steuerkraft der Gemeinden zu betrachten sind und wer die Umlagen und Zuschläge erheben darf. Das Umlagerecht als solches wird durch die Realsteuergarantie nicht berührt. Beziehungen zwischen Realsteueraufkommen und Umlagen bzw. Zuschlägen bestehen aber tatsächlich dadurch, daß letztere in Wirklichkeit aus diesem Steueraufkommen abgezweigt werden. Heckt meint, daß nun nach dem Wortlaut nicht nur die Gemeindeverbände von ihrem Umlage- bzw. Zuschlagsrecht Gebrauch machen können, sondern auch die Länder. Er hält diese Folgen, die sich aus der sprachlichen Fassung der Norm ergeben, für unbeabsichtigt, wenn auch für völlig rechtsgültig und führt sie auf eine unglückliche Formulierung des Kompromisses zurück. Wir können uns Heckts Ansicht nicht anschließen, es ginge hier nicht darum, ob die Realsteuern als Bemessungsgrundlage für irgendwelche Zuschläge verwendet werden dürfen, "sondern um das Recht des Landes und der GV, überhaupt Zuschläge zu den Realsteuern der Gemeinden zu erheben". Gerade aus der Entstehungsgeschichte dieser Verfassungsnorm läßt sich seine Meinung widerlegen. Ursprünglich lautete dieser Satz im Initiativantrag (Drucksache 2063): "Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die GV die Realsteuern als Bemessungsgrundlage für Umlagen oder Zuschläge zugrunde legen". Den Ländern schien diese Formulierung zu eng im Hinblick auf die Landesumlage, und so kam im Vermittlungsausschuß die endgültige Fassung heraus. Ein Zuschlagsrecht zu den Realsteuern würde dem lapidaren Satz 1 des Abs. 6 widersprechen.

b) Der Steuerverbund

Art. 106 Abs. 6 Satz 4 bringt den Gemeinden (GV) ab 1.4.1958 die verbundene Steuerwirtschaft und erfordert somit eine Neuordnung des Finanzausgleichs in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Er lautet: "Von dem Länderanteil an der ESt und der KSt fließt den Gemeinden und GV insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu". Verfassungsmäßig

1) Zuschläge werden in Deutschland zur Zeit nicht erhoben, sie könnten aber zur Finanzierung der GV an die Stelle von Umlagen treten.

wird der Gesamtheit der Gemeinden (GV) ein fester, von den einzelnen Ländern zu bestimmender Prozentsatz am Länderanteil des ESt und KSt-Aufkommens zugesagt und so eine "finanzielle Schicksalsgemeinschaft" beider Gebietskörperschaften hergestellt. Die Gemeinden nehmen - bei unveränderter Beteiligungsquote - teil am konjunkturrell schwankenden Mehr- oder Minderaufkommen dieser beiden Ländersteuern. Im einzelnen ergeben sich aus dieser Regelung für Länder und Gemeinden verschiedene Folgen:

Die Länder müssen einen Verbundsatz für Gemeinden (GV) erlassen, den sie nach ihrem Belieben in der Höhe festsetzen können. Je nach der Zusammensetzung der Parlamente der Einzelstaaten kommen die Gemeinden mehr oder weniger günstig weg. Der Verbundsatz kann geändert werden. Bei einer eintretenden Aufgabenverschiebung und/oder Änderung der Einnahmen sowohl zwischen Bund und Ländern als auch zwischen Ländern und Gemeinden muß diese Möglichkeit gegeben sein, wenngleich nach dem Sinn der Verfassungsnorm eine kontinuierliche Lösung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden angestrebt wird. Die jährliche Auseinandersetzung um die Höhe der Finanzausweisungen soll dadurch vermieden und den Gemeinden eine stärkere Position eingeräumt werden.

Der Verbundsatz ist vom Länderaufkommen der Einkommensbesteuerung nach Abzug des Bundesanteils zu berechnen. Nach dem Wortlaut des Gesetzes ist eine Anrechnung der Ausgleichsbeträge und -zuweisungen nach dem (horizontalen) Länderfinanzausgleichsgesetz nicht gestattet.¹⁾ Die Nichtanrechnung dieser Leistungen hat vor allem eine optische Wirkung bei einem Vergleich der Verbundsätze in den einzelnen Ländern mit den effektiven Beträgen. Dem Sinn einer verbundenen Steuerwirtschaft und des horizontalen Länderfinanzausgleichs, bei dem ja die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (GV) zu berücksichtigen ist, hätte eine Anrechnung dieser Finanzausgleichsleistungen mehr entsprochen. In den leistungsstarken Ländern wäre der Länderanteil, d.h. die Verbundmasse, gesunken und damit bei einem angewandten Nivellierungs-(Verbund)satz auch die Beteiligungsquote der Gemeinden und bei den leistungsschwachen Ländern hätte sich der umgekehrte Fall ereignet.

Nach dem Gesetzestext ist es schließlich den Ländern anheimgestellt, andere Ländersteuern in den Verbund einzubeziehen, genauso, wie sie auch den Verbundsatz der Höhe nach so festsetzen können, daß die fehlenden allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden gerade aufgefüllt werden, also der Haushaltsausgleich ermöglicht wird, oder daß die Gemeinden zusätzliche Mittel für eigentliche Selbstverwaltungsaufgaben erhalten. Die Gewährung von allgemeinen

1) So auch Heckt, a.a.O., S. 166

oder Bedarfszuweisungen neben den Steuerverbundleistungen wird vom Gesetz nicht berührt.

Die Gemeinden besitzen einen Rechtsanspruch auf Zuweisungen aus dem Steuerverbund nach einem bestimmten System, d.h. wenn die Voraussetzungen zutreffen, müssen sie Verbundleistungen erhalten. Jedoch haben sie keinen Anspruch auf Ausschüttung nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens, was aus den Worten: "... fließt den Gemeinden und GV insgesamt ..." hervorgeht. Der bedürftigkeitsorientierten Verteilung nach einem Schlüssel steht folglich nichts im Wege.

c) Der Sonderlastenausgleich durch den Bund

Art. 106 Abs. 7 lautet: "Veranlaßt der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (GV) besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden (GV) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, so wird der Bund den erforderlichen Ausgleich gewähren, wenn oder soweit den Ländern oder Gemeinden (GV) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastung zu tragen. Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die diesen Ländern oder Gemeinden (GV) als Folge der Einrichtungen erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt".

Der sog. Sonderlastenausgleich schafft entgegen der Konzeption des GG eine direkte Bund-Gemeinden-Beziehung. Abs. 7 enthält eine Entschädigungsverpflichtung des Bundes gegenüber den Gemeinden, jedoch nur, wenn der Bund:

1. in einzelnen Gemeinden besondere Einrichtungen veranlaßt (z.B. Kasernenbau oder Bau von Wohnungen für die Bundeswehrangehörigen)
2. diese Einrichtungen unmittelbare Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen verursachen
3. die Sonderbelastung den Gemeinden nicht zugemutet werden kann.¹⁾ Der Sonderlastenausgleich bringt den Gemeinden daher keine volle Entlastung.

1) § 62 RFAG in der Fassung vom 23.6.1923 enthält eine ähnliche Regelung, die aber nur den Charakter einer Richtlinie trug: "Wenn einzelnen Ländern oder Gemeinden (GV) durch Verträge, Gesetze oder Verwaltungsmaßnahmen des Reichs besondere Kosten erwachsen, so wird das Reich entweder die Kosten übernehmen oder angemessene Zuschüsse leisten".

d) Finanzwirtschaftliche Würdigung

Die finanzielle Ergänzung des Art. 28 GG in Form der Neuordnung der gemeindlichen Finanzverfassung brachte - wie noch zu zeigen sein wird - eine Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung. Den Gemeinden wurde verfassungsmäßig ein höherer Rang zuteil. Das Ziel der Grundgesetzänderung war, die Finanzwirtschaft der Gemeinden zu stärken, die gegenüber der des Bundes und der Länder im argen lag und liegt. Ist diese Zielsetzung mit der Realsteuergarantie, dem Steuerverbund und dem Sonderlastenausgleich erreicht?

Die Realsteuergarantie ändert an der bisherigen Regelung des Eigentumsverhältnisses am Realsteuerertrag nichts. Die finanzwirtschaftliche Bedeutung dieser Verfassungsnorm wird erst in schlechten Zeiten voll ersichtlich, wenn bei rückläufiger Konjunktur, bei einer Veränderung des Bundesanteils an der ESt und KSt zu Ungunsten der Länder und/oder bei einer Aufgabenverschiebung, welche die Länder direkt oder indirekt (über eine Mehrbelastung des Bundes mit der Folge größeren Finanzbedarfs) betrifft, kurzum bei einer Verknappung der Finanzdecke unter den drei gebietskörperschaftlichen Finanzwirtschaften, die Länder den Druck von oben nur zu gerne nach unten weitergeben möchten. Nach dem Prinzip des geringsten Widerstandes hätten sie den Gemeinden einen Teil des Realsteuerertrages entziehen können. Die Realsteuergarantie stellt daher eine wesentliche Stabilisierung der Gemeindefinanzen dar, auch wenn sie zur Zeit nicht zu Buche schlägt.

Grundsätzlich ist der Steuerverbund eine Verstärkung der Gemeindefinanzmasse, indem die staatlichen Finanzzuweisungen automatisch an das konjunkturelle Wachsen des ESt und KSt-Aufkommens angepaßt sind. Die Möglichkeiten einer leibendigeren und tatkräftigeren Selbstverwaltung bei zunehmenden Finanzzuweisungen in guten Jahren müssen jedoch mit dem Risiko der negativen Auswirkungen des Steuerverbunds bei absteigender Konjunktur erkaufte werden. Bedenklich stimmt auch die Unelastizität, die durch Garantien, Plafonds und Zementierung von Beteiligungsquoten zwischen Bund und Ländern einerseits und auch zwischen Ländern und Gemeinden in die erstrebenswerte Einheit der Finanzwirtschaft aller Gebietskörperschaften hineingetragen wird. Umgekehrt ist die verbundene Steuerwirtschaft nur in einer Ebene durchgeführt, da nach der Grundhaltung des Bonner GG eine Einmischung des Bundes in die Gemeindefinanzen von den Ländern unerwünscht ist. Eine Ausnahmestellung ähnlich der des Sonderlastenausgleichs wäre zum Besten der Gemeinden gewesen. Die Ausgestaltung und die Handhabung des Steuerverbunds realiter ist ausschließlich Sache der Länder. Die Ausstattung der Gemeinden mit Finanzzuweisungen hängt zu sehr von der politischen Kräfteverteilung in den Länderparlamenten und von Zufälligkeiten ab,

als daß ökonomisch-finanzwirtschaftliche Überlegungen uneingeschränkt zur Geltung kämen. Die Möglichkeit einer zentralen Beeinflussung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden wäre finanzwirtschaftlich von großem Nutzen, sowohl im Hinblick auf die gemeindliche Selbstverwaltung, als auch auf die Leistungsfähigkeit des Ganzen der nationalen Finanzwirtschaft, auf die Schonung der Besteueren und auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. In seiner heutigen Gestalt ist der Steuerverbund noch nicht der Weisheit letzter Schluß für die billige Lösung des Finanzausgleichsproblems in beiden Ebenen. Ob kurz oder lang wird man um eine Neuverteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nicht herum kommen.

V. Der konkrete Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden in der Bundesrepublik

Bevor wir die einzelstaatliche Regelung des Gemeindefinanzausgleichs in Bayern und vergleichsweise in den übrigen Ländern untersuchen, müssen wir kurz auf die tatsächliche Aufgaben- und Steuerquellenverteilung eingehen sowie auf die finanziellen Größenverhältnisse der drei gebietskörperschaftlichen Finanzwirtschaften, auf die Bedeutung des Länderfinanzausgleichs und auf die Entwicklung der staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden überhaupt.

1. Die Aufgabenverteilung

Die formelle Regelung der Aufgabenverteilung erfolgt in großen Zügen in den Länderverfassungen und in den Kommunalverfassungsgesetzen und in einer Vielzahl von Einzelgesetzen und Verordnungen werden die verschiedenen Pflicht- und übertragenen Aufgaben materiell-rechtlich festgelegt. Eine Ausnahme stellt das FAG von Schleswig-Holstein in der Fassung vom 27. März 1956 dar, indem es eine prinzipielle Trennung enthält. In § 1 dieses Gesetzes werden als Träger der Ausgaben (persönliche und sächliche Ausgaben, Zweckausgaben und Kosten des übertragenen Wirkungskreises) und Einnahmen der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich die Gemeinden (GV) bestimmt, es sei denn, daß durch Bundes- oder Landesgesetz etwas anderes gesagt wird.

Zu den freiwilligen Aufgaben der Gemeinden gehören vor allem solche kultureller und sozialer Art, insbes. Förderung von Kunst, Bildung und Wissenschaft und der allgemeinen Wohlfahrt. Eine genaue Unterscheidung der jeweiligen Aufgaben

in den gemeindlichen Wirkungskreisen ist nicht möglich, weil die gesetzliche Regelung dieser Materie in Einzelgesetzen erfolgt und es darüber weder einen vollständigen Katalog, noch eine statistische Erfassung gibt. Selbst Kenner und Praktiker der Kommunalverwaltung können dazu nichts Bestimmtes sagen. Was den Gemeinden freiwillig, als Pflicht oder als Auflage zu tun bleibt, hängt von der Größenklasse, der Wirtschafts- und der Sozialstruktur der betreffenden Gemeinde ab. Es gibt z.B. heute in Bayern Gemeinden, die keine Wasserversorgung besitzen, wo es also am Nötigsten fehlt. Umgekehrt müssen in manchen Städten freiwillige kulturelle Leistungen übernommen werden, gemäß der Bedeutung dieser Städte, während die Pflichtaufgaben nur mangelhaft erfüllt sind. Die Art der gemeindlichen Aufgabenbetätigung kann folglich nur in Einzeluntersuchungen für jeweilige Gemeinden festgestellt werden. Für eigentliche kommunale Selbstverwaltung bleibt nach Aussage von Fachleuten ein verschwindend kleiner Prozentsatz des gemeindlichen Aufgabe- und Ausgabevolumens übrig.¹⁾

2. Die Steuerquellenverteilung

Nach der grundgesetzlichen Regelung stehen den Gemeinden als Haupteinnahmequellen die Realsteuern zu - die übrigen, ihnen von der Landesgesetzgebung überlassenen Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis treten mit Ausnahme der Vergnügungs- bzw. Kinosteuer an Bedeutung zurück - während sich die Bundesfinanzen in erster Linie auf die Zölle und Verbrauchssteuern und auf die USt und die Finanzen der Länder auf die ESt und KSt, geschmälert um den Bundesanteil, stützen. Die Einnahmen aus Erwerbsvermögen und aus Gebühren usw. haben bei den Gemeinden mehr Gewicht als bei Bund und Ländern. Bei den Steuereinnahmen überwiegt vor allem die Gewerbesteuer, die im Rj. 1955 ²⁾ 67,1 % des kommunalen Gesamtsteueraufkommens in Höhe von 4,9 Mrd. DM betrug. Zusammen mit dem 24,3-prozentigen Anteil der Grundsteuern stellen die Realsteuern mit über 9/10 des Gesamtsteueraufkommens die Säulen der Gemeindefinanzen dar. Überhaupt lassen sich aus dem jeweiligen Realsteueraufkommen der einzelnen Länder und ihrer Gemeinden Rückschlüsse auf die tatsächliche Finanzkraft, auf

1) Institut "Finanzen und Steuern" Heft 30 Bd. II S. 45;

H. Jobst, Bayer. Bürgermeister 1957, S. 242

2) Im Rj. 1956 belaufen sich die kassenmäßigen Einnahmen der Gemeinden an Steuern in den sieben Ländern auf 5,5 Mrd. DM, einschließlich der Stadtstaaten auf 6,3 Mrd. DM (vorläufige Ergebnisse der Vierteljahresstatistik).

die Anspannung der Realsteuern und auf die (potentielle) Realsteueraufbringungskraft ziehen.¹⁾ Darauf baut sich im wesentlichen die wohlstandsorientierte Seite des kommunalen Finanzausgleichs auf.

3. Die Tatsache des dreistufigen Aufbaus der Bundesrepublik im Spiegel der Ausgaben und Einnahmen der verschiedenen Träger der öffentlichen Finanzwirtschaft

Bei der Betrachtung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden darf man den dreistufigen Aufbau der Bundesrepublik mit den dazugehörigen gebietskörperschaftlichen Finanzwirtschaften nicht außerachtlassen. An Hand einiger Übersichten sollen die Größenunterschiede zwischen den einzelnen Finanzwirtschaften aufgezeigt werden.

1) Die Grundbeträge geben die Steuerkraft an und werden berechnet, weil in allen Ländern kein einheitlich fortgeschriebenes Meßbetragsverzeichnis geführt wird. Grundbetrag = Istaufkommen des Rj. dividiert durch den geltenden Hebesatz x 100. Die Grundbeträge weichen von den Meßbeträgen nicht unerheblich ab, da beim Istaufkommen eines Jahres periodenfremde Zahlungen (Nach- und Vorauszahlungen) enthalten sind. Die Anspannung der Realsteuern wird durch die gewogenen durchschnittlichen Hebesätze ausgedrückt: Summe der Istaufkommen dividiert durch Summe der Grundbeträge x 100. Die Realsteueraufbringungskraft erhält man durch Multiplikation der Grundbetragssumme (je Gemeindegrößenklasse oder Land) mit einem Nivellierungs- (Hebe-)satz. Die Höhe der Realsteueraufbringungskraft wird (von den kleinen Gemeinden abgesehen, dort Grundsteuer A) in allen übrigen Gemeinden von der Gewerbesteuer bestimmt.

a) Anteil von Bund, Ländern und Gemeinden am Gesamtbetrag der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Verwaltung im Rj. 1955 in Mio. DM:

Darstellgs.form der Einnahme u.Ausgabe	Gesamtbetrag		Davon entfallen 1955 auf:				
	1954	1955	Bund	LA-Fonds	Länder	Stadt- staaten	Gemein- den
Ausgaben:							
unmittelbare Ausgaben	50032,8	51371,3	19054,7	3331,3	12122,7	4015,6	12847,0
Spezielle Zuweisungen							
Mehreinnahmen	•	•	—,—	790,6	449,9	307,7	1546,3
Mehrausgaben	•	•	2903,8	—,—	—,—	—,—	—,—
Eigenausgaben	•	•	21958,5	2540,6	11672,9	3707,9	11300,8
" Rj. 1954	•	•	22743,3	3433,7	10329,9	3294,4	9951,0
Einnahmen:							
Aufkommen an							
Deckungsmitteln	49938,1	55035,3	25979,5	3171,8	12420,5	2811,1	10575,5
Allgem. Finanzzuweisg.							
Mehreinnahmen	•	•	—,—	—,—	—,—	703,3	900,4
Mehrausgaben	•	•	722,0	—,—	767,7	—,—	—,—
Einnahmen an							
Deckungsmitteln	•	•	25257,5	3171,8	11652,8	3591,4	11475,9
gegenüber 1954	•	•	23157,3	2558,9	10283,2	3417,2	10376,7

"Wirtschaft und Statistik", Mai 1957

Die unmittelbaren Ausgaben zeigen an, mit welchen Beträgen die einzelnen Ebenen an der Durchführung der öffentlichen Aufgaben beteiligt sind. Die Eigenausgaben (der sog. reine Finanzbedarf) drückt den Anteil an der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben aus. Sie lassen erkennen, welche Beträge nach Durchführung der Speziallastenausgleiche (Schulen, Polizei, Straßenbau usw.) aufzubringen sind. Der Anteil der Finanzierung ist bei allen Trägern von öffentlichen Aufgaben mit Ausnahme des Bundes niedriger als der der Durchführung. Die

größte Korrektur erfolgt bei den Gemeinden mit 1,5 Mrd. DM, d.s. 12 %.

Bei den Einnahmen hat der zur Verfügung bleibende Betrag an allgemeinen Deckungsmitteln unter Berücksichtigung des Saldo der Finanzzuweisungen gegenüber dem Rj. 1954 beim Lastenausgleichsfond um 24 %, bei den Ländern um 13 %, bei den Gemeinden um 11 %, beim Bund um 9 % und bei den Stadtstaaten um 5 % zugenommen.

b) Die Schwergewichtsbildung der öffentlichen Ausgaben beim Bund wird besonders deutlich durch einen zeitlichen Vergleich der relativen Zahlen.

Anteil der Verwaltungsebenen am reinen Finanzbedarf in den Rj. 1952 - 1955 in v.H.:

Gebietskörperschaft	Rechnungsjahre				
	1951	1952	1953	1954 ¹⁾	1955 ²⁾
Bund	48,8	48,9	47,7	45,8	42,6
LA Fonds	6,6	4,5	5,3	6,9	4,9
Länder, Hansestädte, Westberlin	26,5	27,4	27,7	27,3	30,9
Gemeinden (GV)	18,1	19,2	19,3	20,0	21,5
insgesamt	100	100	100	100	100

Allg. Vorbemerkungen zum Bundeshaushalt 1956

Auffallend ist bei dieser Übersicht der geringe Anteil der Gemeinden (GV), wenn man bedenkt, daß 1913/14 dieser 38,8 % oder 1928/29 noch 36,6 % betrug. Für das Rj. 1957 dürfte sich eine weitere Gewichtsverlagerung zum Bund hin ereignen, da die Verteidigungsausgaben wahrscheinlich jetzt voll getätigt werden und das Volumen des Bundeshaushalts gegenüber dem Vorjahr stark zugenommen hat.

1) Vorläufiges Ergebnis

2) geschätzt

c) Die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nach Aufgabengebieten im Rj. 1955:

Aufgabengebiete (Verwaltungszweig)	1954		1955					
	unmittelbare Ausgaben		davon finanziert durch Eigenausg. 1)					
	insgesamt							
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Bund	LA	Länder	Städte u. Gem.
					in Mio. DM			
Zentrale Verw., Polizei, Rechtspf., Bildg., Gesundh. darunter Schulen	9634,4 4174,9	19,3 8,3	10551,9 4598,2	20,5 9,0	316,3 7,9	-- --	4920,0 2142,1	1375,5 478,6 1783,8
2) Sozialwesen	13483,5	26,9	14037,2	27,3	9923,3	921,5	1257,9	583,7 1437,9
Bau-, Wohnungswesen, Wirtschaft u. Verkehr darunter kon. Einrichtg. Verkehr	13037,4 1786,6 2608,6	26,1 3,6 5,2	14457,8 2115,6 3351,3	28,1 4,1 6,5	337,6 -- 789,4	1526,3 -- --	2852,4 25,8 712,4	1106,2 262,9 262,8 1419,5
Kriegsfolgelasten (ohne soziale), Verteidigg. usw.	8889,0 ³⁾	17,8	7235,6	14,1	6596,6	--	556,4	290,3 24,1
Gesamtausgaben der öfötl. Verwaltung	50032,8	100	51371,3	100	21958,5	2540,6	11672,9	3707,9 11300,8

"Wirtschaft und Statistik", Mai 1957

1) Die Summe der Eigenausgaben weicht von der Summe der unmittelbaren

Ausgaben durch Differenzen im Verrechnungsverkehr ab

2) ohne Gesundheitsdienst, einschl. Einrichtungen

3) davon Rückstellungen 2157 Mio. DM

Bei den Verwaltungszweigen Sozialwesen und Kriegsfolgelasten hat der Bund naturgemäß die größten Ausgaben zu verzeichnen. Eine "führende Stellung" der Gemeinden ist dagegen bei Bau- und Wohnungswesen, Wirtschaft und Verkehr und bei den Schulen festzustellen, wie ja überhaupt die Förderung von Wirtschaft und Verkehr am meisten gestiegen ist. Beachtlich ist ferner die Erhöhung der besonders in die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden fallenden Aufgabengebiete Polizei, Justiz, Schulen, Wissenschaft usw.

d) Die Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die Fiszen wird noch besser ersichtlich bei einer Übersicht der Ausgaben nach Arten.

Die Bedeutung der Personalausgaben sowie der Investitionen der Gemeinden fällt bei folgender Aufstellung besonders auf.

Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nach Arten im Rj. 1955:

A u s g a b e a r t	1954		1955						
	unmittelbare Ausgaben		davon verausgabt durch						
	insgesamt		Bund	LA	Länder	Stadttst.	Gem.		
	Mio. DM	v.H.	Mio. DM	v.H.	in Mio. DM				
Personalausgaben	10816,1	21,6	11614,6	22,6	885,2	---	5336,1	1599,6	3593,7
Investitionen	10159,8	20,3	11182,6	21,8	1724,9	1039,5	2802,6	1029,3	4586,2
darunter Bauinvest.	3786,1	7,6	4809,9	9,4	563,7	---	582,5	370,9	3292,8
Tilgung u. Rücklagen	3909,0	7,8	1829,1	3,6	434,6	17,2	469,6	73,0	834,7
übrige Ausgaben ¹⁾	25479,5	50,9	27083,6	52,7	16010,0	2274,5	3314,4	1368,2	4116,5
abzügl. Erstattungen	331,6	0,7	338,6	0,7	---	---	---	54,5	284,1
Gesamtausgaben der öffentl. Verwaltung	50032,8	100	51371,3	100	19054,7	3331,3	12122,7	4015,6	12847,0

"Wirtschaft und Statistik", Mai 1957

1) Besatzungs- und Besatzungsfolgekosten, Zinsen, Unterhaltung und Instandsetzung, sonstige

e) Auf der Einnahmeseite unterstreicht eine Aufstellung der relativen Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden an den Einnahmen, die aus den Tabellen a) und b) gewonnenen Ergebnisse

Der Anteil von Bund, Ländern und Gemeinden an den Einnahmen im Rj. 1955 in v.H.:

Gebietskörperschaften	Steuern	Steuern plus Finanzausgleich	Gesamt- einnahmen ¹⁾
Bund	56,0	54,2	50,1
LA Fonds	6,3	6,3	5,6
Länder	21,7	19,9	22,5
Stadtstaaten	4,6	6,2	5,3
Gemeinden (GV)	11,4	13,4	16,4
insgesamt	100,0	100,0	100,0

"Wirtschaft und Statistik", Mai 1957

Der Anteil der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen (auch korrigiert durch die Finanzausweisungen) und an den Gesamteinnahmen ist äußerst gering gemessen an der wirtschaftlichen Bedeutung ihrer Aufgabenerfüllung und an der Größe ihres Ausgabebedarfs.

1) ohne Schulden und Rücklagen

f) Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden im Rj. 1955 in Mio. DM:

Art der Einnahme	1954	1955	davon entfielen 1955 auf				
			Bund	LA Fonds	Länder	Stadtst.	Gem.
Allgemeine Deckungsmittel	40774,8	45471,6	24936,8	2753,8	10065,7	2101,3	5614,1
darunter							
Steuern	39246,4	43628,5	24434,2	2753,8	9478,0	2005,8	4956,7
Erwerbseinkünfte	1117,7	1431,3	232,2	--	494,0	86,8	618,4
Saldo der Finanzzuweisungen	•	•	-722,0	--	-767,7	+703,3	+900,4
Spezielle Deckungsmittel	9163,2	9563,7	1042,7	418,0	2354,8	786,8	4961,3
darunter							
Schuldaufnahme	2816,2	2611,8	--	250,0	677,1	72,7	1612,0
Gebühren, Ent- gelte, Strafen	3154,5	3216,1	186,0	--	773,2	360,6	1896,3
Summe von Deckungs- mitteln und Finanz- zuweisungen	•	•	25257,5	3171,8	11652,8	3591,4	11475,9

"Wirtschaft und Statistik", Mai 1957

Bei der Deckung der Ausgaben fällt besonders das verschiedene Gewicht der Steuereinnahmen, Erwerbseinkünfte und Gebühren bei den Trägern der öffentlichen Verwaltung auf. Bei Bund und Ländern stehen, wie bereits oben gesagt, die Steuern im Vordergrund, während die anderen zwei Einnahmequellen besonders beim Bund zurücktreten. Bei den Gemeinden ist die Einnahmestruktur dagegen grundverschieden. Setzt man die Summe der Deckungsmittel (einschl. der Finanzzuweisungen) der Gemeinden gleich 100, so entfallen davon auf die Steuern 43,2 %, auf Strafen, Gebühren und Entgelte 16,5 %, auf Erwerbseinkünfte 5,4 % und auf allgemeine Finanzzuweisungen 7,8 %; insgesamt werden knapp 3/4 der Deckungsmittel daraus bestritten. Bei Bund und Ländern entfallen auf die Steuern allein rund 80 - 90 %.

4. Die Bedeutung des horizontalen Länderfinanzausgleichs für den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden

Nach dem Länderfinanzausgleichsgesetz vom 27.4.1955 sollen die Unterschiede in der Finanzkraft der Länder in Grenzen gemildert werden, die sich ergeben hauptsächlich aus einer bundesgesetzlich geregelten, einheitlichen Tarifgestaltung bei der ESt und KSt und aus der verschiedenen Wirtschafts-, Bevölkerungs- und Einkommensstruktur, wodurch das Aufkommen aus diesen beiden Ländersteuern von Land zu Land differenziert wird.

Nach Art. 107 GG sind bei dem "angemessenen Ausgleich" zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (GV) zu berücksichtigen. In der Tat spiegeln sich die Unterschiede zwischen arm und reich, die sich ländermäßig aus dem örtlichen Aufkommen der beiden Hauptsteuern ergeben, auch in der Finanzausstattung der Gemeinden in den jeweiligen Einzelstaaten wider. Regional differenzierte Einkommen und Realsteuerkraft decken sich weitgehend bis herunter zu den kleinen Gemeinden. Die Ausgleichspflicht oder -berechtigung der einzelnen Länder wird ja u.a. aus den Grundbeträgen der Realsteuern berechnet. Nicht zuletzt soll nach dem Sinn des Länder FAG auch der interkommunale Finanzausgleich in den Gliedstaaten verbessert werden. Darauf wies besonders Bundesfinanzminister Schäffer hin.¹⁾ Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden werde durch die Ausgleichsbeträge, die eine finanzielle Besserstellung der weniger reichen Länder und der Gesamtheit ihrer Gemeinden (GV) herbeiführten, von der Geldseite her lebendiger gestaltet.

Nach § 11 Länder FAG, der den Zahlungsverkehr zwischen den Ländern während des Ausgleichsjahres regelt, werden die Ablieferungen des Bundesanteils an der ESt und KSt (Art. 106, Abs. 3 GG) um die vorläufigen Ausgleichsbeträge der ausgleichspflichtigen Länder erhöht und um die Ausgleichszuweisungen der ausgleichsberechtigten Länder ermäßigt.

Nach der ersten DurchführungsVO vom 29. Juni 1956 ergaben sich für die einzelnen Länder folgende Hundertsätze:

Nordrhein-Westf.	39,4 %	Bayern	27,6 %
Baden-Württ.	38,0 %	Niedersachsen	23,1 %
Hessen	33,9 %	Rheinland-Pfalz	18,5 %
Hamburg	49,9 %	Schleswig-Holstein	-
Bremen	38,0 %		(Vorauszahlung)

1) auf der Hauptausschußsitzung des Deutschen Städtetages in Bonn 1950

Die absoluten Zahlen für die Rj. 1954-1956 lauten ("Institut Finanzen und Steuern", Heft 49, Länderhaushalte 1952 - 1954, Bonn 1957):

Zahlungsverkehr zwischen den Ländern in den Rj. 1954 - 1956 in Mio. DM:

Zahlendes (-), empfangendes Land (+)	1954	1955	1956 ¹⁾
Nordrhein-Westf.	-151,4	-271,3	-285,9
Baden-Württemberg	- 79,9	-116,2	-115,5
Hessen	-	- 9,5	- 6,8
Hamburg	- 23,6	-131,9	-124,6
Bremen	- 0,8	- 12,6	- 12,2
Summe	-265,7	-541,4	-545,0
Bayern	+ 39,9	+102,2	+106,8
Niedersachsen	+ 72,7	+127,7	+136,7
Rheinland-Pfalz	+ 18,1	+ 91,2	+ 88,2
Schleswig-Holstein	+135,0	+220,4	+212,1
Summe	+265,7	+541,5	+543,8

Während die Summe der Ausgleichsbeträge bzw. der -zuweisungen in den Rj. 1955 und 1956 über 1/2 Mrd. DM betrug, leisteten die ausgleichsberechtigten Länder an ihre Gemeinden (GV) in den Kalenderjahren 1955 und 1956 aber nur 321,2 Mio. DM bzw. 310,8 Mio. DM an allgemeinen Finanzzuweisungen (nach Angaben der amtlichen Statistik).

Die dargestellten Finanzkraftunterschiede beider Ländergruppen werden durch folgende Tabelle noch besser verdeutlicht:

1) Vorauszahlung

Aufkommen, Anspannung und Aufbringungskraft der Realsteuern in den Ländern im Rj. 1955:

L a n d	Istaufkom- men der RealSt Mio.DM	Istaufkom- men der GewSt DM je Einw.	Grundbe- trag der GewSt DM je Einw.	GewSt- Hebesätze in v.H.	RealSt. aufbrin- gungskraft DM je Einw.
Nordrhein-Westf.	1699,1	72,10	28,14	256	99,63
Baden-Württemberg	758,1	81,26	27,78	293	106,19
Hessen	399,2	57,09	21,38	267	82,55
Hamburg	267,7	108,15	39,33	275	131,86
Bremen	88,3	80,45	33,52	240	123,0
Bundesgebiet insg.	4878,8	64,05	23,64	271 ¹⁾	--
Bayern	686,0	50,87	18,63	273	75,14
Niedersachsen	552,3	53,20	18,72	284	75,38
Rheinland-Pfalz	259,1	49,64	18,24	273	73,43
Schleswig-Holstein	169,0	38,71	13,45	288	62,96

Zusammengestellt aus Stat.Berichte Arb.Nr.VII/43/8

Die Reihenfolge der Länder ist nach der vorhergehenden Tabelle gestaltet. Die Grundbeträge geben die Steuerkraft an. Mit Ausnahme von Hessen werden die gewonnenen Ergebnisse bestätigt: die ausgleichsberechtigten Länder liegen unter dem Bundesdurchschnitt. Die gewogenen Durchschnittshebesätze drücken die Steueranspannung aus. Korrigiert werden diese Zahlen durch die Realsteueraufbringungszahlen (Grundbetragssumme je Land multipliziert mit dem bundesdurchschnittlichen Hebesatz). Während erstere die tatsächliche Anspannung wiedergeben, vermitteln diese einen Eindruck über die (latente) Steuerkraft. Bemerkenswert ist die Ausnahmestellung der Hansestädte.

1) Sei den Gemeinden, die nur Ertrag und Kapital besteuern 286 %, bei denen, die zusätzl. LohnsummenSt erheben 250 %

Die aufgezeigten Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern müssen - wie auch die Einnahme- und Ausgabestruktur der öffentlichen Finanzwirtschaften - bei der Betrachtung ihrer interkommunalen Finanzausgleichsleistungen berücksichtigt werden.

5. Die Entwicklung der Finanzausweisungen in den Ländern insgesamt

In den Rj. 1952 - 1954 haben sich die allgemeinen und die verwaltungszweiggebundenen¹⁾ Finanzausweisungen der Länder an die Gemeinden nach der amtlichen Statistik¹⁾ folgendermaßen entwickelt:

Gemeinden und GV	Rj.	Allgem.Fin.- Zuweisung.	zweckgeb. Zuweisung	zusammen	
		in Mio. DM		in Mio.DM	DM je Einw.
im Bundesgebiet	52	837,9	815,8	1653,7	35,78
	53	839,7	879,6	1719,3	36,83
	54 ²⁾	826,1	971,0	1797,1	38,10
	3)	882,4	1126,1	2008,5	42,58
davon in Bayern	52	127,6	103,4	231,0	25,19
	53	125,3	111,7	236,9	25,83
	54	139,8	124,5	264,3	28,85
Baden-Württemberg	52	179,6	100,7	280,3	42,22
	53	206,6	112,2	318,8	47,07
	54	166,9	148,8	315,7	45,51

Statistik der BRD, Bd. 164

Von den Gesamtausgaben der Länder beliefen sich die allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen in v.H. in den Rj. 1952 - 1954 (Institut Finanzen und Steuern, Heft 49):

1952	1953	1954
13,3	12,5	11,4

1) Die Finanzstatistik rechnet zu den allg. Finanzausweisungen auch Bedarfszuweisungen, Grundsteuerausfallentschädigung, Bürgersteuerausgleichsbeträge und zweckbestimmte, aber nicht einem best. Verwaltungszweig zugeordnete Zuweisungen (Zuschüsse).

2) ohne-

3) einschl. der Landschaftsverb. in Nordrh.-Westf.

Im Kalenderjahr 1956 sind die allg. Finanzausweisungen aller Bundesländer gegenüber 1955 um 74,3 Mio. DM auf 1048 Mio. DM gestiegen. Am Zuwachs waren besonders Baden-Württ. mit 45,1 Mio. DM, Nordrhein-Westf. mit 18,5 Mio. DM und Schleswig-Holstein mit 9,7 Mio. DM beteiligt.

An Umlageausgaben haben die Gemeinden und GV 1956 1046 Mio. DM getätigt (gegenüber dem Vorjahr + 24 Mio. DM). Diese Ausgaben sind bei den kreisangehörigen Gemeinden gestiegen, bei den kreisfreien gesunken. Das unterschiedliche Gewicht der Umlagen bei diesen beiden Gemeindeklassen spielt bei der Vereinfachung bzw. bei der Aus- oder Eingliederung in die Landkreise eine große Rolle. Die Einnahmen aus den Umlagen betrugen im Kalenderjahr 1956 952,2 Mio. DM, wovon mehr als 2/3 in die Kassen der Landkreise flossen. Im einzelnen verlief die Entwicklung in den Ländern folgendermaßen:

Allgemeine Finanzausweisungen und Umlagen in den Kalenderjahren 1956 und 1955 in Mio. DM:

Land/Gebiets- körperschaft	Allg. F.Zuweisung.		Umlagen			
	Einnahmen		Einnahmen		Ausgaben	
	1956	1955	1956	1955	1956	1955
Schleswig-Holstein	42,0	32,3	35,3	33,7	35,6	33,5
Niedersachsen	105,9	105,9	122,4	119,5	152,6	157,4
Nordrhein-Westf.	382,0	363,5	319,4	308,1	332,8	322,9
Hessen	77,8	77,5	88,5	77,3	85,4	79,1
Rheinland-Pfalz	34,1	35,0	58,3	57,9	59,7	59,8
Baden-Württemb.	266,7	221,6	110,5	100,8	120,5	116,2
Bayern	139,2	137,6	217,8	219,9	259,0	253,2
zusammen	1047,7	973,4	952,2	917,2	1045,7	1022,1
davon						
kreisfreie Städte	303,6	299,5	1,3	1,3	134,8	145,3
kreisang. Gemeinden	423,7	376,6	103,8	101,6	756,3	725,2
Landkreise	252,7	228,6	655,4	626,4	128,0	123,0
Bezirke	67,6	68,7	191,8	188,0	26,6	27,7

Statistik der BRD, Bd. 164

Im Kalenderjahr 1956 entfielen von den allg. Finanzausweisungen insgesamt auf die kreisfreien Städte 28,9 %, auf kreisangehörige Gemeinden und Ämter 40,4 %, auf die Landkreise 24,1 % und auf die Bezirksverbände 6,6 %.

Die Finanzausgleichszahlungen der Länder an die Gemeinden insgesamt belaufen sich im Kalenderjahr 1956 ohne Darlehen und Zuschüsse für Investitionszwecke auf 1,92 Mrd. DM (im Vorjahr 1,72 Mrd. DM), d.s. 8,9 % (bzw. 9,12 %) der Gesamtausgaben der Länder in diesem Zeitraum (Geschäftsbericht der BdL für das Jahr 1956, Seite 72). Die Gemeinden (GV) erhalten aber nicht nur von den Ländern Zuweisungen, sondern auch vom Bund. In erster Linie handelt es sich hier um den Ersatz von sozialen Kriegsfolgelasten. In der folgenden Zusammenstellung darüber sind Darlehen nicht enthalten:

Zuweisungsverkehr zwischen Bund und Gemeinden in den Rj. 1952 - 1954 in Mio. DM:

Bund an Gemeinden (GV)	Rj. 52	Rj. 53	Rj. 54
Hoheitsverwaltung zusammen	298,9	356,2	451,0
darunter soziale Kriegsf.Lasten	o	o	415,1
kom. Finanzausgl. und GrundSt=Beihilfen	16,8	16,2	14,3

Statistik der BRD, Bd. 163

VI. Der innerbayerische Finanzausgleich

Mit der grundgesetzlichen Neuordnung der Gemeindefinanzverfassung vom 24. Dez. 1956, d.h. durch die Einführung des Steuerverbunds in allen Ländern bis spätestens zum 1.4.1958, wurde eine Änderung des bayerischen Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 23. Juni 1955 notwendig. Die Bayerische Staatsregierung hat sich entschlossen, die verbundene Steuerwirtschaft schon für das Rj. 1957 einzuführen. Die Abkehr von der bisherigen Regelung wird durch den Wegfall des Art. 1 Abs. 1 FAG a.F. charakterisiert: "Der Staat gewährt den Gemeinden und den Landkreisen Schlüsselzuweisungen im Betrag von 96 Mio. DM für das Rechnungsjahr". An seine Stelle tritt die prozentuale Bindung des Gesamtbetrags der Schlüsselzuweisungen an einem Teil des Landessteueraufkommens.

Die Grundsatzfragen des Steuerverbunds und des speziellen Finanzausgleichs wurden zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden in

sechs Besprechungen seit Mai 1956 erörtert. Im Februar 1957 legte die Staatsregierung dem Landtag den Gesetzentwurf vor. Gleichzeitig ging er an den Bayerischen Senat zur Begutachtung. Ende Juni passierte unter einigen Verbesserungen der Entwurf den Senat und wurde Mitte Juli in veränderter Form beschlossen (FAG vom 15. Juli 1957, GVBl S.156; FAGDV vom 16. August 1957, GVBl S. 174).

Im folgenden werden die alte und die neue Regelung des Finanzausgleichs vergleichend dargestellt.

A. Der allgemeine Finanzausgleich

1. Verbundmasse, Verbundsatz und Abrechnungszeitraum

a) Die Verbundmasse

In Bayern wurde neben dem allg. Steuerverbund ein Sonderverbund aus dem Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer mit den Straßenmitteln gebildet. Beim allg. Verbund wurden vom Koppelungsverhältnis einerseits nur die Schlüsselmasse, andererseits nur der Landesanteil der ESt und KSt erfaßt. Die allg. Finanzausgleichsleistungen sind der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angepaßt wie die Landes- und Gemeindesteuern. Die enge Begrenzung der Ausgleichsleistungen auf der Ausgabenseite (Schlüsselmasse) und auf der Einnahmenseite (ESt- und KSt-Anteil) des Staatshaushalts wird von der Staatsregierung damit begründet, daß die Schlüsselzuweisungen Ersatz fehlender, eigener Steuereinnahmen darstellen und so vor allem bei ihnen ein innerer Zusammenhang mit den Landessteuern gegeben sei. Die Beschränkung soll auch verhindern, daß sich künftige Schwankungen in der Verbundmasse allzu stark auswirken.

b) Der Verbundsatz

Der neue Art. 1 Abs. 1 des FAG lautet: "Der Staat gewährt den Gemeinden und Landkreisen im Rahmen der verbundenen Steuerwirtschaft in jedem Rj. (Finanzausgleichsjahr) Schlüsselzuweisungen in Höhe von 9 v.H. ...". Mit dieser Festsetzung des Verbundsatzes wurde ein Kompromiß geschlossen zwischen dem ursprünglich vorgeschlagenen Satz von 8,5 % im Regierungsentwurf und dem Vorschlag des Senats in Höhe von 9,5 %. Bei der Berechnung des Satzes von 8,5 % ging die Staatsregierung von den tatsächlichen Verhältnissen im Rj. 1956 aus, wo die Relation zwischen Landesanteil der ESt und KSt und Schlüsselmasse dergestalt war. Die kommunalen Spitzenverbände halten aber dieses Vorgehen für ungerecht, da der Finanzausgleich im Rj. 1956 mangelhaft gewesen wäre. Die Höhe

der Schlüsselmasse habe trotz der Verstärkung 1956 nicht Schritt gehalten mit dem starken Anwachsen des ESt- und KSt-Anteils. Die Ausgangsbasis 1956 schaffe für den Staat besonders günstige Verhältnisse.

Die kommunalen Spitzenorganisationen Bayerns forderten in einem Schreiben an den Bayer. Landtag im Anschluß an einen Antrag aller Fraktionen des Landtags vom 25. Februar 1957¹⁾ den Beteiligungssatz auf 12 % festzusetzen, 1,5 % davon sollten zum Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle auf Grund der Gewerbesteuerensenkung vom 5.10.56 dienen. Die Staatsregierung lehnte diesen Vorschlag ab, da die finanziellen Verbesserungen, die sich aus der Neuregelung des Finanzausgleichs für die Gemeinden insges. ergeben, den Staatshaushalt schon bis zur Grenze seiner Leistungsfähigkeit belasten.

c) Der Abrechnungszeitraum

Im Regierungsentwurf war als Abrechnungszeitraum für den Steuerverbund das Istaufkommen des laufenden Rechnungsjahres vorgesehen. Abrechnungs- und Ausgleichsjahr würden übereinstimmen, wie es dem Wesen eines echten Steuerverbundes entspräche. Die kommunalen Spitzenverbände wollten die Frage, welches Jahresaufkommen an ESt und KSt dem Steuerverbund zu Grunde gelegt werden soll, mit dem Istaufkommen des vorletzten Rj. beantwortet wissen. Gründe und Gegenstände lauteten folgendermaßen:

1. Von Seiten der Staatsregierung wurde erwidert, daß die Zugrundelegung des vorletzten Rj. bei der Verbundabrechnung haushaltsrechtlichen Grundsätzen widerspräche, wonach die Einnahmen eines Rj. nur zur Deckung von Ausgaben dieses selben Rj. verwendet werden dürfen.

1) Landtagsbeilage 2363, 3. Legisl. Periode. Der Landtag wolle beschließen. "Die Staatsregierung wird ersucht, den Beteiligungssatz des Verbundes zwischen der ESt und KSt und den Schlüsselzuweisungen der Kommunen, bezogen auf das Steueraufkommen des vorletzten Rj., mit 12 % festzusetzen. Der über den Verbundssatz von 10,5 % liegende Betrag wird neben dem bereits von der Staatsregierung vorgesehenen 8 Mio. DM für 3 Jahre zum Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle der Gemeinden infolge des GewStänderungsg vom 5.10.56 benutzt. Der Ausgleich ist als Rechtsanspruch zu verankern und in der Weise vorzunehmen, daß die Gemeinden 80 % des Ausfalls ersetzt erhalten, wenn nicht der Ausfall weniger als 5 % des GewStSolls beträgt". Vgl. ferner Landtagsbeilage 2017 (Antrag der BP auf Ausgleich der GewStausfälle vor Neuregelung des Finanzausgleichs) und den Landtagsbeschluß vom 19. Juli 1956 (Vorschläge zum FA 1957).

2. Der Steuerverbund sei möglichst zeitnah zu gestalten aus finanz- und volkswirtschaftlichen und aus Zweckmäßigkeitsgründen. Die Schlüsselmasse würde beim Ausgehen von einem früheren Rj. oder Kalenderj. der tatsächlichen Wirtschaftsentwicklung nachhinken. Bei konjunkturellem Rückgang des ESt- und KSt-Aufkommens müsse der Staat trotz geringerer Einnahmen und (meist) höheren oder gleichbleibenden Ausgaben größere Schlüsselzuweisungen auf Grund des zurückliegenden Abrechnungszeitraums leisten. Differenzen zwischen Soll- und Istaufkommen sollten im übernächsten Rj. ausgeglichen werden.

Die kommunalen Spitzenverbände wandten dagegen ein:

1. Die haushaltsrechtliche Argumentation der Regierung ginge am Kern der Dinge vorbei. Mit Recht betonten die Spitzenverbände, daß das vorletzte Rechnungsjahr ja nur als Maßstab der Berechnung diene. Die Finanzausgleichsmittel flössen nicht aus dem Steueraufkommen dieser, sondern aus dem der laufenden Periode. Selbst wenn die Bedenken der Staatsregierung begründet wären, so würde die gültige Regelung auch gegen das Haushaltsrecht verstoßen, da die Schlüsselzuweisungen nach den angeschriebenen Maßbeträgen berechnet werden, die in Verbindung stehen mit dem Istaufkommen des zweitvorangegangenen Jahres. Ebenso verhalte es sich mit den Umlagen.

2. Die konjunkturellen Auswirkungen, die sich aus dem Nachhinken der Verbundzuweisungen hinter dem tatsächlichen Steueraufkommen ergeben, halte die Kommunalverbände für weniger bedeutsam. Sie werden zu sehr verniedlicht, wenn argumentiert wird: bei rückläufiger Tendenz der Wirtschaftsbewegung "müßte seitens des Staates in Rechnung gestellt werden, daß Bayern im Gegensatz zu anderen Ländern den Steuerverbund verhältnismäßig spät in Kraft setzt, so daß ein für den Staatshaushalt rechnerisch kaum ins Gewicht fallendes Nachhinken (es könnte sich nur um einige Mio. DM handeln) in jedem Sinne vertretbar wäre".

Da sich alles Wirtschaften in der Zeit abspielt, lassen sich auch in der Finanzwirtschaft nicht alle Vorgänge synchronisieren. Ein time-lag zwischen dem Zeitpunkt des Einkommenserwerbs und dem Zeitpunkt der steuerlichen Veranlagung wird, außer bei den modernen Verfahren des "stoppage at the source" oder des "pay-as-you-earn" nie ganz zu vermeiden sein, ebenso wenig wie im Zuweisungsverkehr zwischen Gebietskörperschaften bei steigender oder fallender Konjunktur.

Die Auswirkungen bei rückläufiger Wirtschaftsbewegung wären für Gemeinden und Staat: Die Grundbeträge der Realsteuern, errechnet aus der vorhergehenden Periode, bleiben noch hoch, daher auch die Umlageausgaben der Gemeinden und,

bei einer zweijährigen Phasenverschiebung im Steuerverbund, auch die Schlüsselzuweisungen, die den Staat bei sinkenden ESt- und KSt-Enträgen fühlbar belasten. Andererseits nehmen die Gewerbereinentragssteuereinnahmen der Gemeinden ab, während z.B. die Fürsorgeausgaben wachsen. Die Gemeinden könnten die "zusätzlichen" Mittel gut gebrauchen, auch für Investitionen, die zu diesem Zeitpunkt nötiger denn je sind. Die Vielzahl der Gemeinden kann aber keine fiscal policy betreiben. Konjunktur- und Strukturbeeinflussung mittels der Finanzpolitik muß dem wirkungsvolleren Handeln des Staates (und im Bundesstaat besonders der Zentralgewalt) vorbehalten bleiben.

3. Eine andere Argumentation der Spitzenverbände hat mehr Gewicht: Nach dem Regierungsentwurf kann die Schlüsselzuweisungsberechnung erst beginnen, wenn die endgültige Veranschlagung der ESt und KSt im Staatshaushalt erfolgt ist. Erfahrungsgemäß geschieht dies erst im Juni oder Juli des laufenden Rj. Die Gemeinden und Landkreise wissen über ihre Schlüsselzuweisungen vor Juli oder August nicht Bescheid. Wie sollen sie so ihrer gesetzlichen Verpflichtung, den Haushaltsplan einen Monat vor Beginn des Rj. aufzustellen nachkommen? Die Schlüsselzuweisungen sind ordentliche Deckungsmittel und beeinflussen ihrerseits die Umlagehöhe und damit die Ausgaben. Es ist daher zu begrüßen, daß vom Haushaltsausschuß des Landtags als Abrechnungszeitraum das vorangegangene Kalenderjahr bestimmt wurde, und damit eine beiderseits befriedigende Lösung gefunden worden ist. Die Regelung entspricht der einschlägigen Norm im Länder-FAG.

2. Die Technik der Schlüsselzuweisungen

a) bei den Gemeinden

Allgemeine und Sonderschlüsselzuweisungen

Die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Gemeinden zum Zwecke der Ergänzung fehlender eigener Steuerkraft kann heute nicht unter dem Gesichtspunkt des örtlichen Steueraufkommens erfolgen. Die Finanzkraftunterschiede würden dadurch nur noch unterstrichen. Man spannte folglich den notwendigen Spitzenausgleich der Kommunalfinanzen als Korrektur der Wohlstandsunterschiede der einzelnen Gemeinden ein. Nach dem preußischen Vorbild von 1937 und der FAGVO vom 30. Okt. 1944 erfolgt dies mit Hilfe der Anwendung eines Verteilungsschlüssels.

Prinzipiell wird die bayer. Regelung durch die Änderung des FAG nicht berührt. Von der mit 113,5 Mio. DM veranschlagten Schlüsselmasse für das Rj. 1957 er-

halten die Gemeinden 64 % (72,9 Mio.), die Landkreise 36 % (41 Mio.). Die Schlüsselzuweisungen werden nach einem Schlüssel, der für jedes Rj. aufgestellt wird, berechnet und in vierteljährlichen Teilbeträgen an die Gemeinden (GV) überwiesen (Art. 1 Abs. 3 FAG).

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für jede Gemeinde geht man von der durchschnittlichen Ausgabebelastung und der eigenen Steuerkraft aus (Art. 2 Abs. 1 FAG). Der Schlüssel wird für jedes Jahr vom Statistischen Landesamt errechnet. Übersteigt die Ausgangsmeßzahl die Steuerkraftzahl, so erhält die Gemeinde die Hälfte des Unterschiedsbetrags als Schlüsselzuweisung überwiesen (Art. 2 Abs. 2 FAG).

Die Ausgangsmeßzahl stellt eine Verhältniszahl dar und wird nach einem einheitlichen Grundbetrag berechnet. Dieser ist für jedes Rj. so festgesetzt, daß die gesamte Schlüsselmasse aufgebraucht wird. Man findet die Ausgangszahl, indem die "veredelte" Einwohnerzahl mit dem Grundbetrag vervielfältigt wird. Die Veredelung der Einwohnerzahl soll bestimmte Mehrbelastungen einer Gemeinde berücksichtigen und geschieht durch Addition verschiedener Ansätze. Die einzelnen Ansätze sind:

1. ein Hauptansatz nach der Gemeindegröße, gestaffelt von	
bis unter 1000 Einw.	mit 65 % der Einw. Zahl
bis unter 2000 "	mit 75 % " " "
...	
...	
mit 500 000 u.m.	" 150 % " " "

Bei steigender Einwohnerzahl vergrößert sich der Aufwand je Einwohner an öffentlichen Leistungen der Gemeinde progressiv nicht nur proportional.

2. Ein Ansatz nach der Zusammensetzung der Bevölkerung.

Die Zahl der Kinder unter 14 Jahren bzw. der Anteil der Erwerbslosen an der Bevölkerung wird jeweils gestaffelt berücksichtigt.

3. Ein Grenzlandansatz. Dadurch wird den leistungsschwachen Gebieten an der Zonengrenze eine bessere Startbedingung gewährt. Die Änderung des FAG bringt eine Verbesserung für die kreisfreien Gemeinden, die in den Regierungsbezirken Niederbayern, Oberpfalz, Ober- und Unterfranken nicht weiter als 60 km von der Grenze der Bundesrepublik entfernt sind und deren Steuerkraftmeßzahl je Einwohner unter dem Landesdurchschnitt liegt.

4. Ein Ansatz für die Kriegszerstörung, entsprechend der Schadensquote, die sich aus dem Grundsteuerausfall ergibt.

5. Ein Ansatz für den Bevölkerungszuwachs.

Alle diese Veredelungsansätze dienen zur Nivellierung der Finanzkraftunterschiede der Gemeinden bis zu einem gewissen erstrebenswerten Grad.

Die Steuerkraftmeßzahl setzt sich in erster Linie aus den Meßbetragssummen der Realsteuern zusammen (Art. 22 FAG) und werden vom Stat. Landesamt für jedes Rj. ermittelt und festgesetzt. Nach § 2 1. FAGDV vom 17. Sept. 1955 werden die von den Finanzämtern jeweils bis zum 15. Sept. des dem Rj. vorangehenden Kalenderjahres angeschriebenen Meßbeträge für die Grundsteuer A und B und für die Gewerbesteuer vom Ertrag und vom Kapital nach gewissen Berichtigungen mit einem Nivellierungssatz (GrundSt A 140 %, GrundSt B gestaffelt nach den Meßbeträgen mit 140 - 230 % und Gewerbeste 240 %) angesetzt. Die so gefundenen Meßzahlen werden addiert und bilden die Realsteuerkraftzahl. Bei der Gewerbesteuerkraftzahl werden jedoch die Gewerbesteuerzuschüsse in voller Höhe bei den Betriebsgemeinden abgezogen und zur Hälfte den Steuerkraftzahlen der Wohngemeinden hinzugezählt. Durch die Anwendung von Nivellierungssätzen, die unter den landesdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen liegen, sind die Realsteuereinnahmen der Gemeinden in der Regel höher als die Steuerkraftzahlen es ausdrücken. Der Unterschied, die sog. freie Spitze, verbleibt den Gemeinden. Die Schlüsselzuweisungen steigen, da die Differenz zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftzahl größer wird. Außerdem müssen sie auf Grund der niedrigeren Steuerkraftzahl weniger Umlagen entrichten.

Die Sonderschlüsselzuweisungen

Durch die Gewährung von Sonderschlüsselzuweisungen wird die unterdurchschnittliche Steuerkraft finanzschwacher Gemeinden über die allg. Schlüsselzuweisungen hinaus zusätzlich aufgefüllt. Nach der alten Regelung erhielten diejenigen Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl unter 50 % des mit dem Hundertsatz ihres Hauptansatzes multiplizierten Landesdurchschnitts bleibt, eine Sonderschlüsselzuweisung in Höhe von 40 %, nach dem Änderungsgesetz 65 %. Im Rj. 1956 kamen 1485 Gemeinden in den Genuß dieses Sonderausgleichs in Höhe von 1,3 Mio. DM.

b) bei den Landkreisen

Die Regelung bei den Landkreisen ist ähnlich gestaltet. Die Ausgangsmeßzahl wird einer Umlagekraftmeßzahl gegenübergestellt und die Hälfte des Differenzbetrages als Schlüsselzuweisung ausgeschüttet. Bei der Ausgangsmeßzahl wird den Mehrbelastungen des Landkreises Rechnung getragen, die sich aus der hohen Anzahl kleiner Gemeinden (größere Leistungen des übergeordneten Verbandes), aus der Grenzlage und aus dem Bevölkerungszuwachs ergeben. Im Änderungsgesetz

erfährt der Grenzlandansatz eine Verbesserung, die im Zusammenhang mit der entsprechenden Änderung des Art. 3 erfolgt. Eine stärkere Differenzierung zwischen steuerschwachen und steuerstarken Landkreisen findet statt, wobei erstere auf Kosten der finanziell besser gestellten Landkreise höhere Schlüsselzuweisungen erhalten.

Die Umlagekraftmeßzahl beträgt nach der Neufassung des FAG 40 % der Umlagegrundlagen (= Realsteuerkraftzahl der kreisangehörigen Gemeinden plus $\frac{4}{5}$ der Schlüsselzuweisungen des vorangegangenen Rj., nach der Neufassung) gegenüber 25 % früher.¹⁾ Die Änderung des Prozentsatzes und der Umlagegrundlagen (früher Realsteuerkraftzahlen plus die vollen Schlüsselzuweisungen) bewirkt eine Verschiebung der Ausschüttungen innerhalb der Landkreise. Ihre Umlagekraft wird in stärkerem Maße berücksichtigt.

Ebenso wie bei den Gemeinden intensivierte man die Wirkung der Sonderschlüsselzuweisungen. Die Grenze der Umlagekraftauffüllung steigt von 80 auf 90 %. Im Rj. 1956 erhalten 37 Landkreise insges. 436 436 DM an Sondermitteln, im Rj. 1957 werden es 65 Kreise mit zusammen 2682 Mio. DM sein.

3. Die übrigen Leistungen nach dem FAG

Neben den Schlüsselzuweisungen enthält das FAG Leistungen, die von der amtlichen Statistik noch zu den allg. Finanzausgleichszuweisungen gerechnet werden:

1. Die sog. Finanzzuweisungen (Art. 7 FAG)
2. Die Grundsteuerausfallvergütung (Art. 8 FAG)
3. Bedarfszuweisungen nach Art. 10 und 11 FAG, soweit nicht verwaltungszweiggebunden.

Die unter Ziff. 1 und 3 aufgeführten Zuweisungen sind aber ihrer Natur nach zu den Zweckzuweisungen zu zählen. Gerade bei den sog. Finanzzuweisungen nach Art. 7, die zum Ersatz der Ausgaben des übertragenen Wirkungskreises bei den Landkreisen und kreisfreien Städten dienen, kommt eine grundsätzliche Meinungsverschiedenheit zwischen Staat und Gemeinden zum Ausdruck, auf die noch einzugehen ist.

ad 1) Die Leistungen nach Art. 7 FAG

Als Ersatz des Verwaltungsaufwands für übertragene Aufgaben erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte 2,50 DM je Einwohner. Sie bilden einen wichtigen

1) In Baden-Württemberg 25 % bzw. $\frac{5}{5}$

Punkt des Finanzausgleichs, worüber zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Staat noch keine befriedigende Einigung gefunden werden konnte. Die Landkreise forderten eine Erhöhung des Kopfbetrages auf 3 DM. In einem Landtagsbeschuß vom 19. Juli 1956 wurde die Staatsregierung beauftragt, diese Erhöhung im Rahmen anderer Verbesserungen vorzunehmen. Nach Angaben des bayer. Finanzministers Zietsch ist der erwähnte Beschuß durch die allg. Verbesserungen des Finanzausgleichs (Erhöhung der Schlüsselmasse 1956 um 5 Mio. und der Polizeikostenzuschüsse um 3 Mio.) hinfällig geworden. Die Landkreise und kreisfreien Städte wiesen darauf hin, daß der Entschädigungssatz seit 1951 nicht geändert wurde, dagegen habe sich der Aufgabenkreis beträchtlich erweitert, und andererseits sei die Kaufkraft gesunken und die Personalkosten seien erheblich gestiegen. Letztere würden sich nur beim Staat in erhöhten Steuer-rückflüssen der ESt bemerkbar machen.

Ferner stellten die Spitzenverbände den Antrag, für die kreisangehörigen Städte einen Pauschalbetrag von 50 DPF. je Einw. ebenfalls für die Kosten der Auftragsangelegenheiten zu gewähren. Diesem Wunsche trug der Haushaltsausschuß bei der Neuregelung des FAG Rechnung, nachdem die Staatsregierung ihn mit dem Hinweis auf die Verbesserungen des FAG und auf die noch ausstehende Kostenermittlung abgelehnt hatte.

Wichtiger als der Streit um die Höhe der Zuweisungen nach Art. 7 sind die Grundsatzfragen. Die Meinung des Staates und die der Gemeinden geht beträchtlich auseinander.

Art. 7 FAG beginnt mit den Worten: "Außer den Schlüsselzuweisungen erhalten die Landkreise als Ersatz des Verwaltungsaufwands ..." Aus der sprachlichen Fassung geht hervor, daß die Landkreise einerseits Schlüsselzuweisungen (allgem. Deckungsmittel) und andererseits Finanzzuweisungen für die Auftragsangelegenheiten erhalten.

Die Staatsregierung ist der Auffassung, daß die Finanzmasse der Gemeinden sowohl für den eigenen als auch für den übertragenen Wirkungskreis dient, während der Städteverband auf dem Standpunkt beharrt: die eigene Finanzmasse (Steuern plus Schlüsselzuweisungen insb.) gehöre einzig und allein für die Finanzierung des eigenen Wirkungskreises, für den übertragenen müsse der Staat zahlen. Finanzminister Zietsch bezeichnete dies in seiner Haushaltsrede vom 17.1.1957 als grundfalsch. Das deutsche Gemeinderecht habe nie zwischen einer Finanzierung der beiden Wirkungskreise unterschieden. Die Verpflichtung des Staates geht nach der Bayer. GO und nach der Verf. dahin, die "notwendigen Mittel" zur Verfügung zu stellen. Das bedeute, daß nur dann zusätzliche Beträge bereitzustellen sind, wenn die finanzielle Ausstattung der Gemeinden

(GV) nicht ausreichen würde, um die betreffende neue Aufgabe zu finanzieren. Die Erschließung von Steuerquellen für die Gemeinden zur selbstverantwortlichen Ausschöpfung, diene dazu, daß aus den fortdauernd fließenden Mehreinnahmen Ausgabesteigerungen aufgefangen werden können (und auch konnten, nach Zietsch). Eine Abrechnung zwischen Staat und Gemeinden auf Heller und Pfennig bei "geringfügigen Mehrbelastungen" sei unmöglich. Zietsch appellierte in diesem Zusammenhang an den Stolz der Selbstverwaltung.

In der Tat dreht es sich hier aber weniger um den Stolz als um die Lebensfrage der Selbstverwaltung und deren wirkungsvolle Ausgestaltung. Der von den Spitzenverbänden geforderten Formulierung des Art. 7: "Die Landkreise erhalten als Ersatz des Verwaltungsaufwands ..." hätte stattgegeben werden sollen zum Nutzen der gemeindlichen Selbstverwaltung. Es bleibt zu hoffen, daß die noch zu erfolgende Kostenermittlung Licht in das Dunkel der verschlungenen Pflicht- und übertragenen Aufgaben bringt und danach eine befriedigende Lösung erfolgt zum Besten der Gemeinden.

ad 2) Die Grundsteuerausfallvergütung (Art. 8 FAG)

Seit 1949/50 nahm die Entwicklung des Grundsteuer- und Gewerbesteueraufkommens einen höchst unterschiedlichen Verlauf. Verhielten sich beide Steuern ertragsmäßig bis zu diesem Zeitpunkt wie 1:1, so änderte sich die Relation zu Gunsten der Gewerbesteuer, heute etwa 1:3 bis 1:4. U.a. ist das Zurückbleiben der Grundsteuer auf die Kriegszerstörung zurückzuführen. Art. 8 FAG a.F. sorgte für einen billigen Ausgleich, indem 80 % des Ausfalls gegenüber 1942 ersetzt wurden, wenn er 15 % des Grundsteuersolls des vorangegangenen Rj. übersteigt. Derzeit erhalten nur noch drei Gemeinden (Nürnberg, Würzburg, Steinach) Grundsteuerausfallvergütung (im Rj. 1956 zusammen 3,4 Mio. DM). Die Staatsregierung beabsichtigte, die Ausfallvergütung überhaupt abzuschaffen. Die Kommunalverbände wandten sich entschieden dagegen, so daß die Kompromißlösung ein Auslaufen der Vergütung innerhalb von 3 Jahren vorsieht. Für das Rj. 1957 werden 60 %, für die folgenden Rj. 40 bzw. 20 % des Ausfalls ersetzt. Begründet wird der stufenweise Abbau mit dem Hinweis auf die aufgestockten Wiederaufbauhilfen, auf die erhöhten Schlüsselzuweisungen (Berücksichtigung beim Kriegszerstörungsansatz) und auf dem fortgeschrittenen Wiederaufbau überhaupt.

ad 3) Die Bedarfszuweisungen (Art. 10 und 11 FAG)

Die Bedarfszuweisungen stellen, soweit sie nicht verwaltungszweiggebunden sind, allg. Deckungsmittel dar und ermöglichen leistungsschwachen Gemeinden erst den Haushaltsausgleich. Von Land zu Land verschieden geschieht dies in Form von Sonderfonds (Kommunalen Not- oder Ausgleichsstöcken) oder wie z.B. in Bayern

"nach Maßgabe der Bewilligung im Staatshaushalt". Die Bedarfszuweisungen sollen der außergewöhnlichen Lage und den besonderen Aufgaben von Gemeinden (GV) im Einzelfall Rechnung tragen und zum Ausgleich von Härten bei der Technik der Schlüsselzuweisungen dienen. Die Zuweisungen erfolgen nach pflichtgemäßem Ermessen durch das Staatsministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Innenministerium und unter Anhörung gutachtlicher Vorschläge eines aus Vertretern der Gemeinden und GV gebildeten Ausschusses.

Die alte Regelung brachte keine scharfe Trennung der Bedarfszuweisungen ihrem Wesen nach. Art. 10 FAG a.F. sprach von Zuschüssen, Beihilfen und Darlehen für die Trümmerbeseitigung, für den Wiederaufbau von Brücken, Schulen, Krankenhäusern und sonstigen lebenswichtigen öffentlichen Einrichtungen. Es handelte sich also hier vornehmlich um zweckgebundene Zuweisungen im Gegensatz zu den Bedarfszuweisungen des Art. 11 FAG. Die Neuregelung enthält in Art. 10 FAG eine Anpassung an die schon bestehende Sach- und Rechtslage. Die Zuschüsse für die Kosten der Trümmerbeseitigung erfolgen in der Tat nach Art. 11 des Trümmergesetzes vom 30. Mai 1949. Die Zuschüsse und Darlehen für den Wiederaufbau zerstörter Schulen usw. wurden auch bisher schon für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten solcher Einrichtungen gewährt. Die Beihilfen für Brückenbauten fließen künftig aus den Straßenbaumitteln.

Die Neufassung des Art. 11 Abs. 1 FAG verwischt den Unterschied zwischen den (zweckgebundenen) Zuweisungen des Art. 10 und den Bedarfszuweisungen noch mehr, weil nach dieser Gesetzesnorm jetzt auch Darlehen neben den Zuschüssen als Bedarfszuweisungen gelten. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen diese Bedarfszuweisungen vor allem auch die Gewerbesteuerausfälle ab 1.1.1957 ausgleichen. Die kommunalen Spitzenverbände hatten die Ergänzung des Regierungsentwurfs durch die Einführung eines neuen Artikels ("Gewerbesteuerausfallvergütung") gefordert. Danach sollten die Gemeinden, welche im letzten Rj. Vierteljahr 1956 sowie in den Rj. 1957, 1958 und 1959 einen Ausfall an Gewerbesteuer erleiden, eine jährliche Vergütung erhalten, wenn der Ausfall mehr als 5 % des Gewerbesteuersolls des Rj. 1955 beträgt. Die Höhe der Vergütung richtet sich nach den zur Verfügung stehenden Mitteln. Als solche kommen in Betracht: die infolge der Gewerbesteuerensenkung eintretende Erhöhung des Landesanteils der ESt und KSt und 1,5 % der Schlüsselmasse (bei einem ursprünglich geforderten Verbundsatz von 12 %). Die erwähnten 1,5 % sollten nach 3 Jahren wieder im allg. Verbund aufgehen. Ferner müßte für die betroffenen Gemeinden auf die Gewährung der Ausfallsvergütung ein Rechtsanspruch geschaffen werden, ähnlich wie beim Grundsteuerausfall. Begründet wird diese Forderung mit dem Versprechen der Ministerpräsidenten der Länder, beim Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle weitgehend zu helfen, da die Steuerreform im Herbst 1956 mit

dem Wegfall des Notopfers und der GewStSenkung, anstatt Senkung des ESt- und KSt-Tarifs, die Länderfinanzen schonte. Der Ausfall an Gewerbesteuer wird im Bundesgebiet auf rd. 430 Mio. DM geschätzt. In Bayern schwanken die Schätzungen zwischen 40 und 60 Mio. DM.

Nach Angabe der kommunalen Spitzenverbände würden 60 % aller bayerischen Gemeinden, vor allem die am stärksten betroffenen kleinen und mittleren Gemeinden, Bedarfszuweisungen auf Grund der GewStSenkung beantragen. Die im Regierungsentwurf grundsätzlich vorgesehene Möglichkeit, Bedarfszuweisungen in Form von Darlehen zu gewähren, stieß auf heftigsten Widerstand der Gemeinden. Darlehen könnten nur im außerordentlichen Haushalt veranschlagt und vereinbart werden, während die Bedarfszuweisungen ja fehlende allg. Deckungsmittel ersetzen sollen. Wir haben es hier mit einer Auswirkung des formellen Haushaltsrechts auf die gemeindliche Selbstverwaltung zu tun.¹⁾

Der Regierungsentwurf stützte sich auf folgende Überlegung: Die Zulässigkeit von Darlehen als Bedarfszuweisung soll vor allem in den Zonenrandgebieten angewandt werden in den Gemeinden, die wegen der Sonderabschreibungen der Grenzlandbetriebe GewStAusfälle erleiden. Bei diesen Ausfällen handelt es sich nur um zeitliche Einnahmeverlagerungen, da die heute entstehenden Mindereinnahmen durch die Sonderabschreibung in späteren Jahren kompensiert werden durch Gewinnerhöhung bzw. Mehreinnahmen, wenn die Abschreibungsmöglichkeiten entsprechend niedriger sind. Eine Ausfallentschädigung in festen Beträgen würde daher einen doppelten Ausgleich schaffen.

Mit der GewStSenkung entstand ein finanziell schweres Problem für die kleineren Gemeinden. Der Ausfall wird zwar das absolute Aufkommen dieser Steuer gegenüber den Vorjahren kaum verringern, wohl aber die Steigerungsquote vermindern. Die betroffenen Gemeinden werden bestrebt sein, unerträgliche Ausfälle durch eine Erhöhung der Hebesätze wieder wettzumachen.

B. Der spezielle Lastenausgleich

Neben den allg. Finanzzuweisungen, unter die, wie wir gesehen haben, nach der begrifflichen Abgrenzung der amtl. Statistik und in Übereinstimmung mit der Auffassung der Staatsregierung auch solche Zuweisungen fallen, die ihrer wahren Natur nach zweckgebunden sind, besteht ein spezieller Lastenausgleich. Es handelt sich hier um sog. Gemeinschaftsaufgaben, deren Erledigung den Gemein-

1) Vgl. F. Herrmann, Schuldenaufnahmen zur Deckung von Fehlbeträgen im ordentl. Haushalt der Gemeinden u. GV? Bayer. Bürgerm. 1957, S. 228 ff.

den und dem Staat obliegt. Von dem entstehenden Aufwand wird den Gemeinden ein Teil ersetzt. Umgekehrt müssen jedoch auch die Gemeinden gewisse Beiträge an das Land leisten. In der Hauptsache erstreckt sich der spezielle Lastenausgleich, d.h. die Zuweisung von verwaltungszweiggebundenen Mitteln, auf das Polizei-, Straßenbau-, Schulen-, Gesundheits- und Fürsorgewesen.

1. Der Polizeilastenausgleich (Art. 12 FAG)

Nach Art. 12 FAG a.F. erhielten die Gemeinden, soweit sie eine eigene Polizei besitzen (PolizeiorganisationsG vom 20. Okt. 1954) für jeden im Rahmen der notwendigen Polizeistärke beschäftigten Vollzugsbeamten einen jährl. Zuschuß für die staatlichen Aufgaben, die die Gemeindepolizei als Auftragsangelegenheit erledigen muß. Die Zuschüsse wurden nach Art. 4 Abs. 6 des HaushaltsG 1956 um etwa 10 % erhöht und diese Änderung in die Neufassung des Art. 12 FAG aufgenommen. Der Landtagsbeschluß vom 19. Juli 1956 sah allerdings eine Erhöhung um 20 % vor. Dasselbe forderten die kommunalen Spitzenverbände. Die Gemeinden mit über 75 000 Einw. erhalten heute jährlich 4250 DM, solche mit 20 000 bis 75 000 Einw. 4050 DM und Gemeinden unter 20 000 Einw. 3750 DM je "notwendigen" Polizeivollzugsbeamten.

2. Der Straßenbaulastenausgleich (Art. 13 FAG)

Nach der bisherigen Regelung erhielten die Gemeinden und Landkreise als Träger von Straßenbaulasten Beihilfen des Staates nach einem bestimmten Schlüssel und nach Maßgabe von Bewilligungen im Staatshaushalt (sog. Antragsmittel). Die zu unterhaltende Straßenlänge in km wurde in Beziehung gesetzt zur Einwohnerzahl des Landkreises und ein bestimmter gestaffelter Betrag für jeden km je 1000 Einw. als Zuschuß gewährt. Ebenso erhielten die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte für die Unterhaltung von Ortsdurchfahrten im Zuge von Landstraßen II. Ordnung oder von Bundesstraßen und Landstraßen I. Ordnung gewisse Beträge je km Ortsdurchfahrt. Von den Antragsmitteln bekamen die Landkreise, als Träger der Baulast von Landstraßen II. Ordnung und die Gemeinden als Träger der Baulast für die Ortsdurchfahrten von Straßen höherer Ordnung und für die Gemeindeverbindungswege Zuschüsse und Darlehen je nach der Verkehrsbedeutung und des vordringlichen Bedarfs dieser Straßen.

Art. 13 FAG in der neuen Fassung brachte den Landkreisen und Gemeinden ab 1.4.1957 einen Sonderverbund, indem vom Aufkommen der KfzSteuer in jedem Rj.

(Ausgleichsjahr) 20 % für kommunale Straßenbaumittel abgezweigt werden. Von dem für das Rj. 1957 veranschlagten Aufkommen an KfzSt in Höhe von 165 Mio. DM erhalten die Gemeinden und Landkreise 33 Mio. DM, gegenüber 1956 ein Mehr von 9 Mio. DM. Zugleich mit der Einführung des Sonderverbunds erfolgte eine Verbesserung der einzelnen Leistungen pro km.

Von der Verbundmasse erhalten die Landkreise für die Instandsetzung und Unterhaltung der Landstraßen II. Ordnung jährlich für den 1. km je 1000 Einw. des betreffenden Landkreises 500 DM (die kommunalen Spitzenverbände hatten 700 DM gefordert), für den 2. km 1100 (bisher 900 DM), für den 3. km 1600 (bisher für den 3. und jeden weiteren km 1300 DM) und für jeden weiteren km 2000 DM als Zuschuß. Von diesen Mitteln müssen die Landkreise an die kreisangehörigen Gemeinden für den Unterhalt von Ortsdurchfahrten im Zuge von Landstraßen II. Ordnung 700 DM je km abführen (bisher 600 DM bei Gemeinden über 6000 Einw.). Bei den kreisfreien Gemeinden wurde dieser Zuschuß ebenfalls von 600 auf 700 DM erhöht. Gemeinden, die Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen oder Landesstraßen I. Ordnung zu unterhalten haben, bekommen je km einen Zuschuß von 1600 DM (bisher 1300 DM). Von dem verbleibenden Rest der Verteilungsmasse nach Abzug dieser Beträge, den sog. Antragsmitteln, erhalten die Träger von Straßenbaulasten gleich welcher Art (also auch von Gemeindeverbindungswegen) als Antragsmittel für den Um- und Ausbau von Straßen und Brücken Zuschüsse und Darlehen, wenn die Straßen von erheblicher Verkehrsbedeutung sind und ihre Instandsetzung vordringlich ist.

3. Zuschuß für gemeindliche Gesundheitsämter (Art. 14 FAG)

Nach Art. 14 FAG erhalten Gemeinden, die Träger eines Gesundheitsamtes sind, einen jährlichen Zuschuß bemessen nach der Einwohnerzahl. Z.Zt. beträgt er 35 DPf. Dem Wunsch der kommunalen Spitzenverbände auf Erhöhung des Betrags auf 50 DPf wurde nicht entsprochen.

4. Der Schullastenausgleich

Im Gegensatz zu anderen Ländern in der Bundesrepublik gibt es in Bayern keinen speziellen Schullastenausgleich. Der sächliche Schulbedarf wird grundsätzlich von allen Schulträgern selbst aufgebracht. Das Land gewährt Zuschüsse und Darlehen zum Schulhausbau nach Art. 10 FAG. Bei den Volksschulen kommt

für die Personalkosten voll das Land auf.¹⁾ Dafür erhebt der Staat allerdings von den Bezirken eine Landesumlage. Bei Mittelschulen, höheren, Fach- und Berufsfachschulen müssen die Gemeinden, falls sie Schulträger sind, in der Regel den Sach- und Personalaufwand tragen. Bei Berufsschulen erhalten sie die Hälfte der Personalkosten vom Staat ersetzt, jedoch nicht den Verwaltungsaufwand. Zu den einmaligen, sächlichen Aufwendungen leistet der Staat Zuschüsse nach Maßgabe von Bewilligungen im Staatshaushalt.²⁾

Der Fürsorgelastenausgleich, ursprünglich in Art. 9 FAG geregelt, wurde aus dem FAG herausgelöst und in einem besonderen Gesetz (FürsorgeG vom 19. Jan. 1953) behandelt.

C. Die finanziellen Verbesserungen des Finanzausgleichs durch die Neuregelung des Gesetzes

Nach dem Regierungsentwurf des FAG beträgt die Mehrleistung des Staates an die Gemeinden im Rj. 1957 31,5 Mio. DM gegenüber dem Rj. 1956. Die gesamte Finanzausgleichsmasse, d.h. alle Leistungen nach dem FAG beliefen sich im Rj. 1956 auf 205 Mio. DM. Veranschlagt sind für 1957 235,5 Mio. DM (= 17,6 % des Landesanteils am ESt- und KSt-Aufkommen 1957 in Höhe von 1340 Mio. DM). Wenn man die übrigen freiwilligen Leistungen des Staates an die Gemeinden (GV), den sog. unsichtbaren Finanzausgleich, dazurechnet, ergibt sich ein veranschlagter Gesamtbetrag von 413,6 Mio. DM, d.s. rund 24 % des Landesanteils an der ESt und KSt im Rj. 1957. Die endgültige Summe ist noch höher, da inzwischen der Verbundsatz mit 9 % festgelegt worden ist und die kreisangehörigen Gemeinden 50 DPf pro Einwohner für die Kosten der Auftragsangelegenheiten erhalten. Folgende Übersicht zeigt die Leistungen des Staates an die Gemeinden (GV) nach dem FAG in den Rj. 1951 - 1957, wobei es sich vom Rj. 1954 ab um die veranschlagten Beträge im Staatshaushalt handelt.

1) Bayer. Schulbedarfsgesetz vom 11. Jan. 1939 § 4 "Der sächliche Bedarf für die öffentlichen Volksschulen wird von den Gemeinden, der persönliche vom Land aufgebracht, soweit nicht durch Gesetz anders bestimmt ist".

2) Bayer. Berufsschulgesetz vom 25. März 1953, §§ 19 und 22

Finanzausgleichsleistungen an Gemeinden (GV) in den Rj. 1951 - 1957 in
Mio. DM:

Gegenstand	Rj.51 ¹⁾	Rj.52 ¹⁾	Rj.53 ¹⁾	Rj.54 ²⁾	Rj.55	Rj.56	Rj.57	gegenüber über 56
Schlüsselzuweisungen	80,3	79,9	79,9	96,0	96,0	105,0	113,9	+8,9
Zuschüsse an kreisfreie Gem.u.Lkr.nach Art.7 FAG ³⁾	22,8	22,8	22,8	23,8	23,0	23,0	23,0	+0
GrundStAusfallvergütg.	17,1	14,8	15,8	12,5	4,8	4,0	3,0	-1,0
Bedarfszuweisungen	0,8	1,4	1,1	2,6	1,5	1,5	10,0	+8,5
Polizeikostenzuschüsse	21,4	21,7	22,6	30,0	30,0	33,0	33,0	+0
Zuschüsse u.Darlehen für d.Strassenbau	17,5	23,2	15,4	15,0	18,0	24,0	33,0	+9,0
Zins-u.Tilgungszuschüsse für d. Schulhausbau	•	•	•	•	•	2,0	4,0	+2,0
Zuschüsse zu den Kosten der Gesundh.Ämter	•	•	•	•	0,53	0,54	0,56	+0,02
Aufbau-u. Trümmerbesei- tig.-Zuschüsse	•	•	•	•	5,5	5,5	8,1	+2,6
Aufbaudarlehen an Gemeinden	•	•	•	•	•	•	7,0	

Staatshaushaltspläne 1955 u. 1956, Entwurf 1957

Der zeitliche Vergleich verdeutlicht die materielle Verbesserung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden, insbes. die Zunahme der Schlüsselzuweisungen (+ 8,9 Mio. DM gegenüber dem Vorjahr). Von den Schlüsselzuweisungen für das Rj. 1955 in Höhe von 96,178 Mio. (Rj. 1956 105 Mio. DM) entfielen auf die kreisfreien Städte 18,691 Mio. (Rj. 1956 20,8 Mio. DM), auf die kreisangehörigen Gemeinden 42,38 Mio. DM (Rj. 1956 46,1 Mio. DM) und auf die Landkreise 35,107 Mio.

1) Istzahlen

2) ab Rj. 1954 Sollzahlen

3) für die Kosten der Auftragsangelegenheiten

(1956 38 Mio. DM). Beachtlich und für die kommunalen Finanzen sehr erfreulich ist die starke Zunahme bei den Straßenmitteln (+ 9 Mio. DM gegenüber 1956), die Erhöhung der Zuschußmittel für den Bau von Schulen, Krankenhäusern usw. (+ 2 Mio. DM gegenüber 1956) sowie die Erhöhung der Bedarfszuweisungen um 8,5 Mio. DM gegenüber 1956, wovon allerdings allein 8 Mio. DM GewSt-Ausfallvergütung sind.

Die Gemeinden und GV erhalten nicht nur Zuweisungen, sondern sie müssen auch selbst an die übergeordneten Gebietskörperschaften Zahlungen entrichten in Form der Umlagen.

D. Das Umlagesystem in Bayern

1. Die Landesumlage

Nach Art. 15 FAG haben die Bezirke in jedem Rj. eine Landesumlage in Höhe von 27 Mio. DM aufzubringen, die in vierteljährlichen Teilbeträgen an die Staatshauptkasse abzuführen ist. Nach der Neufassung des FAG dienen als Grundlage für die Landesumlage nur mehr die Realsteuereinkraftzahlen der Gemeinden (Art. 16 FAG n.F.). Die Einbeziehung der Schlüsselzuweisungen des vorangegangenen Rj. ist weggefallen. Dadurch wird ein größerer Steuerkraftausgleich in der Ebene der Bezirke herbeigeführt. Die Berechnung der Landesumlage auf der Basis der Realsteuereinkraftzahlen allein verstärkt ihre steuerkraftausgleichende Wirkung und führt zu einer Entlastung der besonders finanzschwachen Gebiete Niederbayern und Oberpfalz (Begründung zur Änderung des Art. 16 FAG).

2. Die Kreis- und Bezirksumlage

Die Landkreise und Bezirke legen ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden (Kreisumlagen) bzw. auf die kreisfreien Gemeinden und Landkreise (Bezirksumlagen) um. Beide Umlagen werden für jedes Rj. neu festgesetzt und sind mit 1/12 ihres Jahresbetrags jeden Monat fällig. Umlagebeschlüsse, die das Umlagesoll des Vorj. um 20 % übersteigen, bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Umlagesätze können im Laufe des Rj. einmal geändert werden, jedoch nur vor dem 1. Dezember. Falls zu Beginn des Rj. die Kreis-(Bezirks)umlage noch nicht festgesetzt ist, werden die Teilbeträge in Höhe des vorangegangenen Rj. vorläufig erhoben. Die Vorschriften dienen zur Schonung der Finanzkraft der Aufbringungspflichtigen und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Finanzwirtschaften der Kreise und Bezirke.

Berechnet werden beide Umlagen nach einem Hundertsatz der Umlagegrundlagen. Letztere sind in der Neuordnung des FAG geändert worden. Nach Art. 18 Abs. 3 (bzw. Art. 21 Abs. 3 FAG) sind bei den Umlagegrundlagen neben den Realsteuerkraftzahlen die Schlüsselzuweisungen des vorangegangenen Rj. nur mehr mit 4/5 statt wie früher mit 5/5 heranzuziehen. Der Umlagesatz, der von den Schlüsselzuweisungen erhoben wird, darf nicht höher sein als der niedrigste Satz der Steuerkraftzahlen. Ohne diese Bestimmung könnte die beabsichtigte Wirkung umgangen werden. Die Neuordnung dient zum nachhaltigen Ausgleich der Steuerkraftunterschiede der Gemeinden und Landkreise von der Umlageseite aus. Sie entspricht in etwa der sog. freien Spitze bei den Realsteuern.

Zur Verdeutlichung der Finanzausgleichssituation in Bayern seien folgende Übersichten angefügt:

a) Allgemeine Umlagen nach Art der Gebietskörperschaften/Größenklassen im Rj. 1954 in 1000 DM:

Art der Einnahmen/ Ausgaben	Kreis- freie Städte	Kreisangehörige Gemeinden				Land- kreise	Bezirke	insges.
		zusam- men	mit 10000 u.mehr Einw.	mit 3000 b.z. 10000 Einw.	mit weniger als 3000 Einw.			
Einnahmen:								
Bezirksumlage ¹⁾	-	-	-	-	-	-	82142	82142
Kreisumlage	-	-	-	-	-	129364	-	129364
insgesamt						129364	82142	211506
Ausgaben:								
Landesumlage	54	-	-	-	-	77	27000	27131
Bezirksumlage	39714	-	-	-	-	42674	-	82388
Kreisumlage	-	126628	7690	40427	78512	-	-	126628
Ausgleichsbeträge nach Art. 131 ²⁾	5000	595	77	516	3	564	281	6722
insgesamt	45069	127224	7767	40942	78514	43296	27281	242870
dagegen 1951	29204	91443	4868	26093	60482	31983	-	152630

Stat.Berichte der Bayer.St.LA (Inform.Dienst) L I 1 und 2
Reihe VI/A/2/4

¹⁾ einschl. Kreisumlage, Einn.vom Land und von Privaten für gemeindefreie Gebiete.

²⁾ nach Abzug der von Sparkassen und Eigenbetrieben ersetzten Beträge.

Zu beachten ist vor allem die gewichtsmäßig bedeutendste Kreisumlage mit 129,3 Mio. DM und der besonders große Anteil der kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 3000 Einw. bei ihrer Aufbringung mit 78,5 Mio. DM, d.h. über 60 %. Hier wird das Dilemma sichtbar: die berechnete starke Heranziehung dieser Gemeindegrößenklasse der Natur der Kreisumlage gemäß, da die Kreiseinrichtungen vor allem diesen Gemeinden zugutekommen und aus ihrer Leistungskraft nicht unterhalten werden könnten, und andererseits die an sich geringe Steuerkraft dieser Gemeinden und die geringen Finanzzuweisungen - in der Regel weniger als sie an Kreisumlagen leisten - so daß für freiwillige Aufgaben dieser Gemeinden fast kein finanzieller Spielraum bleibt.

b) Folgende Übersicht zeigt die Zusammenhänge zwischen Eigenausgaben (Reiner Finanzbedarf), Steuereinnahmen, allg. Finanzzuweisungen, Umlagen und verwaltungszweiggebundenen Zuweisungen und Darlehen nach Gebietskörperschaften/Größenklassen im Rj. 1954:

Einnahmen / Ausgaben	Kreisfreie Städte	kreisang. Gem.	Gemeind. zusam.	Landkr.	Bezirke	insges.
Eigenausgaben	in 1000 DM					
ordl. und a.o. Rechnung	841535	421041	1262576	240425	89664	1592666
Steuereinnahmen	394481	308880	703361	10430	-	713791
Allg. Finanzzuweisg.						
Einnahmen	36608	46551	83160	56649	-	139809
Ausgaben	-	1	1	1	-	2
Allg. Deckungsmittel	439910	265876	705787	153268	55321	914376
Allg. Umlagen						
Einnahmen	2184	71	2255	129377	82186	213818
Ausgaben	47252	127295	174547	43310	27325	245182
Verwalt. zweiggeb. 1)						
Zuweisg. u. Darlehen	98954	44940	143894	73667	15579	233141
Eigenausgaben	DM je Einw.					
o. und a.o. Rechnung	278,34	68,60	137,82	39,17	9,85	173,85
Steuereinnahmen	130,47	50,33	76,78	1,70	-	77,92
Allg. Finanzzuweisg.						
Einnahmen	12,11	7,58	9,08	9,23	-	15,26
Ausgaben	-	0,00	0,00	0,00	-	0,00
Allg. Deckungsmittel	145,50	43,32	77,04	24,97	6,08	99,81
Allg. Umlagen						
Einnahmen	0,72	0,01	0,25	21,08	9,03	23,34
Ausgaben	15,63	20,74	19,05	7,06	3,00	26,76
Verwalt. zweiggeb. 1)						
Zuweisg. u. Darlehen	32,73	7,32	15,71	12,0	1,71	25,45

Zusammengestellt aus Stat. Berichte des Bayr. Stat. LA, LI 1 und 2,
 Zum Vergleich: Reihe VI/A/2/4
 Eigenausgaben des Staates im Rj. 1954 2 052 158 000 DM (224,01 DM je Einw.)
 Allg. Deckungsmittel " " " 1 489 911 000 DM (162,64 DM je Einw.)

1) von Bund und Land

Aufschlußreich sind besonders die relativen Zahlen über das Verhältnis zwischen Kreisumlagen und Finanzzuweisungen (auch den zweckgebundenen). Die zweckgebundenen Zuweisungen sind mit Ausnahme der kreisangehörigen Gemeinden höher als die allgemeinen. Die Umlagen wiederum übersteigen die allg. Finanzzuweisungen. Auffallend ist ferner der Unterschied zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Städten, der noch deutlicher wird, wenn letztere nochmals nach Größenklassen gegliedert sind. Das überproportionale Wachsen des Finanzbedarfs mit zunehmender Gemeindegröße ist besonders aus den Eigenausgaben der kreisfreien Städte ersichtlich.

VII. Die wesentlichsten Bestimmungen des innerstaatlichen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen

Im allgemeinen ist es sehr von Nutzen, wenn man bei der Behandlung einer Materie über die engen Grenzen seines Bereiches schaut "wie der Nachbar es macht". Man kann vergleichen, Erfahrungen austauschen und versuchen, es besser zu tun. Es ist aber Vorsicht geboten, bedenkenlos die Methoden des anderen zu übernehmen. Wie beispielsweise bei internationalen Steuervergleichen, so auch beim innerstaatlichen Finanzausgleich, sind die Voraussetzungen in den einzelnen Ländern wirtschaftlich und politisch sehr verschieden. Die gleichlautenden Begriffe sind zu schillernd und stellen in den einzelnen Ländern etwas anderes dar, daß sich sogar "Leute vom Fach" kein abschließendes Urteil zu fällen trauen über den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden in anderen Ländern. Verwiesen sei z.B. nur auf den Begriff der Polizeikostenzuschüsse. In Baden-Württemberg leisten die Gemeinden ohne eigene Polizei "Zuschüsse" (Beiträge) ans Land, und umgekehrt erhalten sie für jeden Vollzugsbeamten der kommunalen Polizei, ohne Unterschied der Gemeindegröße, einen Zuschuß in Höhe von 4200 DM. In Bayern dagegen leistet der Staat nur Zahlungen an die Gemeinden. Trotzdem soll kurz auf die wichtigsten Punkte der Finanzausgleichsregelung zwischen Staat und Gemeinden in den 3 Ländern eingegangen werden, die - neben Hessen in jüngster Zeit - schon vor Bayern der ¹⁾Steuerverbund eingeführt haben.

1) Vgl. hierzu FAG von Baden-Württ. vom 26. Juni 1954, FAG von Schleswig-Holstein vom 25. Mai 1955, FAG von Niedersachsen in der Fassung vom 2. April 1955. Ferner Vialon, Öffentliche Finanzwirtschaft, Berlin und Frankfurt, 1956, sowie Bohmann, Das Gemeindefinanzsystem, Neue Schriften des Deutschen Städtetags, Heft 2, 1956.

1. Der Verbundsatz und die Verbundmasse

In Baden-Württemberg erhalten die Gemeinden, die Stadt- und Landkreise 20 % vom Landesanteil am Aufkommen der ESt und KSt (§ 2 FAG).

Schleswig-Holstein stellt ihnen 21 % von dem Lande verbleibenden Anteil des ESt- und KSt-, sowie des Erbschaft-, Grunderwerb-, Kapitalverkehr-, Kfz-, Versicherungs-, Rennwett-, Lotterie-, Sportwett-, Wechsel- und Biersteueraufkommens zur Verfügung (§ 4 FAG).

Niedersachsen gewährt den Gemeinden einen Anteil von 15 % der dem Lande gehörenden ESt und KSt (§ 1 FAG). In Bayern beträgt der Anteil beim allg. Verbund 9 % und die allg. Verbundmasse besteht aus dem Landesanteil der ESt und KSt. Beim Sonderverbund für die Straßenbaumittel erhalten die Gemeinden und Landkreise 20 % des KfzStErtrages.

2. Die Leistungen aus der Verbundmasse und der Abrechnungszeitraum

In Bayern werden aus der allg. Verbundmasse hauptsächlich nur die Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Landkreise gespeist.¹⁾ Der Abrechnungszeitraum erstreckt sich auf das dem Ausgleichsjahr vorangegangene Kalenderjahr.

In Baden Württemberg werden von den 20 % aus der Verbundmasse (nach Abzug von 2,20 DM je Einw. der Landkreise in den Regierungsbezirken Südbaden und Südwürtt.-Hohenzollern) folgende Leistungen gewährt: a) zweckgebundene Zuweisungen: ein Vorwegbetrag für Gastschulbeiträge und Filmkosten an das Land, die Abgeltung der Kosten für Auftragsangelegenheiten (1,50 - 3,50 DM je Einw.) und Straßenbauzuschüsse; b) Schlüssel- und Bedarfszuweisungen aufgeteilt auf Gemeinden 60 %, Landkreise 12,5 %, kommunaler Notstock 12,5 % (stufenweiser Abbau in 10 Jahren) und Ausgleichsstock 15 %. Der Abrechnungszeitraum ist das lfd. Rj.

In Schleswig-Holstein muß die Finanzausgleichsmasse reichen für: a) einen Vorwegbetrag: Amtdotation, Grundsteuerausfallentschädigung, Bedarfs- und Sonderzuweisungen, Beihilfen zur Beseitigung von Kriegszerstörung; b) den Restbetrag, von dem den Gemeinden 56 %, den Kreisen 27,5 % als Schlüsselzuweisungen zugeteilt werden, daneben noch 16 % für Straßenbaumittel. Der Abrechnungszeit-

1) Nach dem Gesetz vom 15. Juli 1957 (GVBl S. 161) werden der Schlüsselmasse 50 000 DM für das Bayerische Selbstverwaltungskolleg vorweg entnommen.

raum erstreckt sich auf das lfd. Kalenderjahr.

In Niedersachsen erhalten die Gemeinden und Landkreise aus der Verbundmasse Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, "Zuschüsse zur Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten", Straßenbaumittel und Wiederaufbauzuschüsse. Das lfd. Rj. bildet die zeitliche Basis für den Verbund. In Bayern ist also der Steuerverbund enger gestaltet im Hinblick auf die zu erfolgenden Leistungen aus der Verbundmasse. Der erste optische Eindruck eines niedrigen Verbundsatzes wird bei einem Ländervergleich korrigiert durch die unterschiedlichen Zuweisungen aus dem Verbundfonds.

3. Die Technik bei der Handhabung der Schlüsselzuweisungen

Neben den hier besonders berücksichtigten Ländern folgen alle anderen mit Ausnahme Baden-Württ. der bei der Aufschlüsselung der allg. Finanzzuweisungen dem preußischen Vorbild von 1937 bzw. der reichsrechtlichen Regelung von 1944. Die Hälfte (in Rheinland-Pfalz 1/3) des Unterschiedsbetrages zwischen der Ausgangs- und der Steuerkraftmeßzahl wird als Schlüsselzuweisung ersetzt.

In Baden Württ. erfolgt die Verteilung zur Hälfte nach den Schlüsselzahlen (Ausgangs- minus Realsteuerkraftmeßzahlen) und zur anderen Hälfte nach dem Verhältnis der veredelten Einwohnerzahl. Die Orientierung am örtlichen Steueraufkommen wird dadurch etwas verstärkt bei den Schlüsselzuweisungen. Die Berechnung der Ausgangsmeßzahl und der Steuerkraftzahl geschieht mit leichten Modifizierungen ähnlich wie in Bayern. Bei der Ausgangsmeßzahl werden neben dem Hauptansatz verschiedene Nebenansätze berücksichtigt.

4. Sonstige Leistungen nach den einzelnen FAG

a) Außer Bayern haben alle Länder kommunale Not- oder Ausgleichstöcke, aus denen Bedarfszuweisungen gewährt werden. Überall treten neben die allg. Zuweisungen Sonder-Schlüsselzuweisungen.

b) Polizei-, Schullasten- und Straßenlastenausgleich

Wie bereits erwähnt, werden unter Polizeikostenzuschüssen in den einzelnen Ländern sowohl Zuschüsse des Staates an die Gemeinden als auch umgekehrt verstanden. Der Betrag pro notwendigen Vollzugsbeamten ist länderweise verschieden und schwankt (u.U. nach Gemeindegrößenklassen gestaffelt) von 3000 bis 4250 DM. Die etwaigen Beiträge der Gemeinden an den Staat müssen

jedoch berücksichtigt werden bei einem Ländervergleich.

Die Schullasten sind ganz verschieden geregelt. Beispielsweise haben bei den Volksschulen nur in Bayern die Gemeinden keinen Beitrag zu den persönlichen Schulkosten zu leisten (dafür aber Landesumlage!); in Baden-Württemberg beträgt er 30 %, in Niedersachsen 12 %, die übrigen Länder leisten in der Regel Stellenbeiträge bzw. Mehrstellenbeiträge. Die Zahlungen der Gemeinden an den Staat bei den persönlichen Schullasten steigen grundsätzlich bei Mittel- und höheren Schulen.

Bei den Straßenbaulasten sind die km-Zuschüsse unterschiedlich. Am höchsten sind sie in Nordrhein-Westfalen.

Folgende Übersichten beleuchten den innerstaatlichen Finanzausgleich in der Bundesrepublik von der Finanzierungsseite aus:

Allg. Finanzzuweisungen, Zuweisungen insges. sowie Darlehen nach Ländern im Rj. 1954:

Gemeinden und GV im	Schlüssel- zuweisungen		Allg. Finanz- zuweisungen			Finanzzuw. 1) zusammen		Darlehen	
	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.	v.H.d. berein. Ausgab.	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.
Schleswig-Holst.	27,7	11,90	30,2	13,01	5,7	93,9	40,38	24,8	10,65
Niedersachsen	43,7	6,63	93,1	14,13	7,0	210,4	31,94	17,0	2,58
Nordrhein-Westf.	302,0	20,96	342,8	23,79	8,2	879,0	60,99	72,2	5,01
Hessen	66,9	14,88	76,4	16,97	6,4	165,4	36,77	9,1	2,02
Rheinland-Pfalz	21,8	6,72	34,9	10,76	5,4	81,5	25,10	22,6	6,96
Baden-Württ.	138,4	19,96	166,9	24,06	8,4	315,7	45,52	33,7	4,86
Bayern	96,1	10,50	139,8	15,26	7,7	264,3	28,85	32,1	3,50
zusammen	696,7	14,77	884,1	18,75	7,6	2010,2	42,62	211,4	4,48
dagegen 1953	612,7	13,12	839,7	17,99	8,1	1719,3	36,83	216,2	4,63

Stat. Berichte des Bayer.Stat.LA L I 1 und 2, Reihe VI/A/2/4

1) allg. und zweckgeb. Zuweisungen

Die bereits weiter oben festgestellten Wohlstandsunterschiede in den einzelnen Ländern werden in der Tabelle betont sowohl nach den absoluten Zahlen als auch nach den relativen. Auffallend ist die Führung Nordrhein-Westfalens und Baden-Württembergs gegenüber den unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Ländern Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Bayern.

Sehr aufschlußreich ist folgende Darstellung, die den kommunalen Finanzausgleich in den Kleingemeinden ländermäßig zeigt. Von den rd. 24 200 Gemeinden in der Bundesrepublik gehören über 2/3, nämlich rund 16 600 dieser Größenklasse mit weniger als 1000 Einw. an. In Rheinland-Pfalz beträgt ihr Anteil an allen Gemeinden 80 %, in Bayern 75 % (5330 von insgesamt 7121), in Baden-Württ. 62 %, in Nordrhein-Westfalen 45 % und in den übrigen Ländern 70 %. Der Prozentsatz der landwirtschaftlichen Bevölkerung und der Vertriebenen ist in diesen Gemeinden besonders hoch. Die Säule der Finanzen dieser Gemeinden bildet die Grundsteuer A.

Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs für die Kleingemeinden nach Ländern im Rj. 1954 in DM je Einw.:

Art der Ausgabe/ Einnahme	Nordrh. Westf.	Bayern	Baden- Württ.	Nieder- sach- sen	Hessen	Rheinl. Pfalz	Schlesw. Hol- stein	Bundes- gebiet
1. Allg. Deckgsmittel								
Steuern u. steuerähn.	41,56	34,47	50,15	44,90	33,54	38,50	50,41	40,35
Erwerbsvermögen	6,80	4,86	21,04	0,89	16,42	15,23	0,70	9,13
davon ab								
Kreisumlage	17,05	16,30	11,81	17,71	10,68	11,30	14,48	14,56
allg. Deckgsmittel zus.	31,32	23,03	59,39	28,08	39,29	42,42	36,63	34,91
2. Gemeinschaftsaufg.	18,55	7,14	20,33	14,10	7,76	8,94	21,46	12,16
3. allg. F. Zuweisungen	28,36	7,10	19,66	7,48	6,68	7,51	7,84	10,61
4. sonstige Zuweisg. und Darlehen	10,63	4,94	11,42	2,88	9,84	7,74	30,77	7,66
Verbleibende allg. Deckungsmittel	51,76	27,92	70,13	24,35	28,05	48,73	43,78	41,03

Die Steuereinnahmen liegen auch bei den Kleingemeinden in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen über, in Rheinland-Pfalz und Bayern unter dem Bundesdurchschnitt. Niedersachsen und Schleswig-Holstein bilden hier bemerkenswerte Ausnahmen. Die Erwerbseinkünfte haben besonders in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz Bedeutung. Die Ansprüche, die der Vollzug von Gemeinschaftsaufgaben an die Kleingemeinden stellt, sind ziemlich groß. Der Schullastenausgleich spielt in manchen Ländern hier wohl eine große Rolle. Das Maß der Auffüllung der Finanzmasse der Kleingemeinden durch Finanzzuweisungen ist höchst unterschiedlich. Die Steuerkraft der einzelnen Länder spiegelt sich hier wider. In Nordrhein-Westfalen sind diese fast ebenso hoch wie die den Kleingemeinden nach Abzug der Kreisumlage verbleibenden allg. Deckungsmittel. Zu beachten ist ferner das Verhältnis zwischen allg. Finanzzuweisungen und Ausgaben für Gemeinschaftsaufgaben.

VIII. Zusammenfassung

Selbst eine lückenlose Darstellung des innerstaatlichen Finanzausgleichs in den einzelnen Ländern sagt noch nichts über dessen Güte aus. Die volkswirtschaftliche und politische Situation ist jeweils zu verschieden, um verallgemeinernde Schlüsse aus den Vergleichszahlen ziehen zu können.

Die Tatsache von krassen, regional bedingten Wohlstandsunterschieden zwischen den Gemeinden in der Bundesrepublik ist jedoch nicht zu leugnen. Darüber kann auch die Einführung des Steuerverbundes in allen Ländern und die mehr oder weniger "soziale" Ausgestaltung des Verteilungsmaßstabes der Finanzzuweisungen nicht hinweghelfen, weil die Regelung nicht einheitlich erfolgt, und die verbundene Steuerwirtschaft auf der Ebene Staat-Gemeinden halt macht und die Bundesfinanzen nicht einbezieht. Das bestehende Gefälle zwischen Mangel und Überfluß wird nur noch unterstrichen. Das Fehlen einer zentralen, ökonomischen Handhabung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden wirkt sich nachteilig für die finanzschwachen Kommunen sowie für die Volkswirtschaft insgesamt aus. Die Leistungsfähigkeit des Ganzen der nationalen Finanzwirtschaft leidet darunter. Fraglich bleibt, ob durch andere wirtschaftspolitische Maßnahmen des Bundes den Gemeinden fühlbar geholfen werden kann. Zu denken ist hier in erster Linie an die Raumordnungspolitik und an die Wiederherstellung eines funktionsfähigen Kapitalmarktes. Überhaupt darf bei einer Beurteilung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden die kommunale Haushaltslage insgesamt nicht außer acht bleiben. Man kann diese Materie nicht aus dem Kom-

plex der gemeindlichen Ausgabe- und Einnahmewirtschaft, insbesondere ihrer Verschuldung und Verschuldungsmöglichkeit herauslösen, genauso wenig, wie den innerstaatlichen Finanzausgleich aus dem allg. Finanzausgleichsproblem im Bundesstaat.

So erfreulich die "Errungenschaft" des Steuerverbunds auch ist, indem sie die Position der Gemeinden in der finanzausgleichspolitischen Auseinandersetzung mit dem Staat festigt, d.h. kontinuierlicher gestaltet, praktisch kann der Staat den Steuerverbund genauso gestalten wie ein System der absoluten Finanzzuweisungen. Allein die Gewerbesteuer stellt schon ein äußerst labiles Element in der gemeindlichen Einnahmewirtschaft dar; bei einem konjunkturellen Rückschlag gefährdet der elastische Steuerverbund die Gemeindefinanzwirtschaft noch mehr. Es ist für die Kommunen ein schwacher Trost, daß dann dem automatischen Sinken der Verbundzuweisung mit großer Wahrscheinlichkeit auch eine Kürzung der absoluten Überweisungsbeträge entsprochen hätte.

Schl u ß w o r t

In unserer Untersuchung über die finanzielle Konkretisierung der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sind wir - bewußt der Schwierigkeit, für die höchst unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden eine allgemeine Aussage zu machen - zu folgendem Ergebnis gelangt:

Gemäß dem föderativen dreischichtigen Aufbau der Bundesrepublik bildet die gemeindliche Finanzwirtschaft einen integrierenden Bestandteil der Landesfinanzen. Die Durchbrechung dieses Prinzips in der Neuordnung der gemeindlichen Finanzverfassung vom 24. Dezember 1956 (Gesetz zur Änderung des Art. 106 GG) darf in ihrer materiellen Auswirkung nicht überschätzt werden. Der Bund hat keinen Einfluß auf die Gestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden außer im Zuge einer Verfassungsänderung.

Die überwiegend auf Landesrecht beruhenden Vorschriften der formellen Finanzordnung engen die Finanzwirtschaft der Gemeinden als Grundlage ihrer Selbstverwaltung sowohl in der Mittelverwendung (Haushaltsrecht, Rücklagen-V0) als auch besonders in der Mittelaufbringung (Schuldenwirtschaft und wirtschaftliche Betätigung) empfindlich ein.

Schwerwiegender als diese einschneidenden Bestimmungen wirken sich jedoch auf eine lebenskräftige kommunale Selbstverwaltung das Fehlen einer beweglichen gemeindlichen Finanzmasse und die strukturellen Mängel des heutigen Gemeindesteuersystems aus.

Das stärkere Anwachsen der kommunalen Ausgaben im Verhältnis zu den Einnahmen bringt die Gemeinden in eine Zwangslage, die - zwar in der Gegenwart schon akut - in ihrer ganzen Schärfe erst bei einem evtl. konjunkturellen Rückschlag ersichtlich wird. Den Grad der Erfüllung echter Selbstverwaltungsaufgaben kann man zahlenmäßig für die Gesamtheit der Gemeinden nicht erfassen. Wie sehr die Gemeinden selbst aber bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben im Rückstand liegen, läßt sich an den Tatsachen messen, wie beispielsweise an schlechten Straßenverhältnissen, ungelösten Verkehrsproblemen, drückender Schulraumnot, ungenügender Wasserversorgung und Kanalisation, mangelnder Jugendfürsorge usw.

Die Haushaltsrechnungen der Gemeinden zeigen seit 1949 zwar keine roten Zahlen. Die Tatsache gemeindlicher Überschußwirtschaft hängt aber damit zusammen, daß die Haushaltspläne unter dem Zwang des Ausgleichs von Ausgaben und

Einnahmen nur ein Mindestprogramm der gemeindlichen Aufgabenerfüllung enthalten. Im Kalenderjahr 1956 betrug nach Angaben der BdL (Geschäftsbericht für 1956) das kassenmäßige Defizit dagegen rund 800 Mio. DM.

Die Neuordnung der gemeindlichen Finanzverfassung sowie die recht komplizierte - und trotzdem unbefriedigende - Technik des jeweiligen Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden konnte den Gemeinden die zur Verwirklichung des staatspolitisch erwünschten Selbstverwaltungsgedankens nötige Finanzautonomie nicht bringen. Mit schön klingenden Bekenntnissen und ehrenvollen Verbeugungen, die dem Prinzip der Selbstverwaltung auf Tagungen und bei kommunalpolitischen Anlässen zuteil werden, läßt sich dies nicht verschleiern. Man muß vielmehr den Mut zur Ehrlichkeit haben und eingestehen, daß wir heute unter den gegebenen politischen und ökonomischen Verhältnissen keine echte gemeindliche Selbstverwaltung besitzen. Den Gemeinden ist eigenverantwortliches Handeln und Gestalten unter dem Druck der finanziellen Enge vielfach unmöglich, so daß man eher von subalternen Vollzugsorganen staatlicher Verwaltung als von tatkräftigen Selbstverwaltungskörpern sprechen muß. Dabei wollen wir keinesfalls einer wirklichkeitsfremden romantisierten Selbstverwaltung des 19. Jahrh. das Wort reden, und wir sind uns auch bewußt, daß beim Bund und bei den Ländern ebenfalls wünschenswerte Aufgaben wegen mangelnder Deckungsmöglichkeit zurückgestellt werden müssen. Der finanzielle Niederschlag des Selbstverwaltungsgedankens erschöpft sich heute im wesentlichen in dem Recht der Gemeinden, für ihre Realsteuern die Hebesätze zu bestimmen.

Gibt es nun einen Ausweg aus dem Dilemma von grundsätzlich politisch gewollter Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und einem finanz- und volkswirtschaftlich nur begrenzt möglichen "financial elbow-room" der Kommunen? Eine Lösung dieses Problems ist durch eine in großem Stil erfolgende "Rationalisierung" des Finanzausgleichs im weitesten Sinne möglich und - unumgänglich.

Eine solche Neuordnung des Gemeindefinanzausgleichs unter Berücksichtigung der relativen und absoluten Lage der drei Gruppen von öffentlichen Finanzwirtschaften müßte, wie oben schon erwähnt, bei einer Bereinigung der Aufgabenverteilung beginnen. Verfassungs- und verwaltungspolitische Änderungen spielen dabei eine große Rolle, auf welche wir aber hier nicht eingehen wollen, genauso wenig wie auf die politische Verfilzung des ganzen Problems. Die Aufgaben - und die damit verbundene Ausgabenverteilung hat so zu erfolgen, daß möglichst eine Identität des Trägers der Aufgaben und Ausgaben, das Zusammenfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Deckungsverantwortung erreicht wird. Dabei sollten die Gemeinden nicht eifersüchtig auf ihrem gegenwärtigen Aufgabenbereich beharren, sondern auch von ihren Gemeinschaftsaufgaben, wie z.B. Straßenwesen,

u.U. einen Teil abgeben, wenn dadurch mehr Raum für eigene Aufgaben geschaffen wird und die Finanzverhältnisse klarer gestaltet werden können.

Auf Grund der Analyse der Aufgaben und Ausgaben sind, deren dauerndem oder nur zeitbedingtem Charakter entsprechend, die Einnahmen der Gemeinden zu bestimmen. Die Konnexität der Ausgaben und Einnahmen (Fischer-Menshausen) ist herzustellen. Obwohl gerade bei den Gemeinden die nicht-steuerlichen Einnahmen eine größere Bedeutung haben als bei Bund und Ländern, muß sich die Einnahmenverteilung doch in erster Linie auf den Steuerbedarf konzentrieren. Als akutes Gegenwartsproblem taucht hier die Erschließung einer neuen Form der gemeindlichen Beteiligung am nationalen Steuerertrag neben der konjunkturell verzerrten Gewerbesteuer und der erstarrten Grundsteuer auf. Die Gemeinden sollen eine dritte anspruchsfähige Steuer erhalten.

Nun wird vielfach eine solche Abgabe gefordert, die, dem Grundsatz der "Besteuerung nach dem Interesse" folgend, alle Gemeindebürger erfaßt, die nicht realsteuerpflichtig sind. Die gemeindlichen Aufgaben würden von Grundbesitzern, Gewerbetreibenden und der übrigen Einwohnerschaft induziert, und zur Vervollständigung des Dreiklangs auf der Einnahmeseite sei die zu schaffende Steuer ebenfalls mit einem "beitragsähnlichen" Charakter auszugestalten.¹⁾ Uns scheint diese Äquivalenztheoretische Begründung verfehlt. Die dritte Gemeindesteuer muß nach dem Prinzip der Gleichheit, Allgemeinheit und Gerechtigkeit der Besteuerung alle Gemeindebürger gemäß ihrer Leistungsfähigkeit erfassen. Unbestritten wirkt sich der politisch-psychologische Effekt einer Heranholung der nicht realsteuerpflichtigen Bürger zur Deckung der Gemeindeausgaben - über welche sie oft beschlossen ohne von der Abgabe selbst unmittelbar betroffen zu werden - für die gemeindliche Selbstverwaltung sehr befruchtend aus.

Zur Stärkung der gemeindlichen Finanzmasse wurden folgende Vorschläge gemacht:

1. Eine Erweiterung des Steuerverbands evtl. unter Einbeziehung der Umsatzsteuer in die Verbundmasse. Auf die Vor- und Nachteile der Verbundwirtschaft ist oben schon hingewiesen worden. Die echte Selbstverwaltung leidet unter einem - wie auch immer ausgebauten - System der Überweisungssteuern. Davon

1) In diesem Zusammenhang wird auch verlangt (so z.B. von Haensel a.a.O.), daß die Einnahmen aus radizierbaren Steuern für die typischen Gemeindeaufgaben und die Überweisungssteuern, Zuschläge zur ESt und KSt und dergl. für die über den örtlichen Bereich hinaus wirkenden Ausgaben verwendet werden sollen.

abgesehen läßt sich heute eine größere Abzweigung vom Ertrag der ESt, KSt und vor allem der USt nicht verwirklichen.

2. Zuschläge der Gemeinden zur ESt und KSt.

Nachteilig wirkt sich hier die technische Schwierigkeit einer solchen Regelung, die Unterstreichung bestehender Steuerkraftunterschiede, sowie die Beschränkung bei der Heranholung zur Abgabe auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtigen innerhalb der Gemeinde aus.

3. Eine Wohnsteuer, wie sie etwa von Popitz (Gutachten, S. 155 ff. bzw. 163 ff.) vorgeschlagen wurde. Besteuerungsgrundlage sollte die Miete oder der Nutzungswert der Wohnung sein. Aus sozialen und wohnungspolitischen Gründen ist dieser Vorschlag zur Zeit nicht durchsetzbar.

4. Eine Arbeitsertragsteuer, wie sie das Institut "Finanzen und Steuern" (Heft 30 Bd. 1)¹⁾ vorschlug. Der Arbeitsertrag sollte mit einem Proportional-satz von 1 % besteuert werden. Diese neue Objektsteuer würde finanzwirtschaftlich einen Rückschritt in die Zeit des Ertragsteuersystems bedeuten.

5. Die Energiesteuer, eine indirekte Steuer auf den Energieverbrauch. Eine solche Steuer widerspricht sozialen Gesichtspunkten und der gegenwärtigen Preispolitik in der Bundesrepublik.

6. Eine Konsumsteuer. Dieser Vorschlag stammt von Nolténus²⁾. Die USt soll geteilt werden nach dem Aufkommen der Produktions-, Großhandels- und Versandhandelsstufe einerseits und der Kleinhandelsstufe andererseits. Während der erste Teil nach wie vor dem Bund zufließt, komme die sog. Konsumsteuer den Ländern, oder, gegen den Austausch der Gewerbesteuer, den Gemeinden zu. Die Länder bzw. die Gemeinden könnten in bundesgesetzlich begrenztem Rahmen die Steuersätze selbst bestimmen und das Aufkommen verwalten. Dieser Plan ist nur bei Beibehaltung der Allphasenumsatzsteuer zu verwirklichen, technisch schwierig und zudem kann der Bund auf die alleinige Ausschöpfung der USt heute und erst recht in Zukunft nicht verzichten. Der Bayerische Gemeindetag sprach sich im Oktober 1957 für die Konsumsteuer aus. Die Stellungnahme des Deutschen Städtetags steht noch aus.

1) Heute tritt das Institut jedoch für eine Gemeindepersonensteuer ein.

2) J.D.Nolténus, Gesundung der Finanzverfassung der deutschen Bundesrepublik Bremen 1952, Ziff. 26 und 40 ff.; ferner Heinke, Vorschläge zur Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Bayer.Bürgerm. 1957, S. 170 ff.

7. Die Wiedereinführung der Bürgersteuer¹⁾

Wegen ihres anfänglich kopfsteuerartigen Charakters - später wurde sie progressiv und einkommensteuerähnlich gestaltet - wird ihre Wiedereinführung auch in veränderter Form nur zögernd befürwortet.

8. Die Gemeindeeinwohnersteuer, eine Abwandlung der Bürgersteuer, wie sie die Studienkommission für die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vorschlug (BT-Drucksache Nr. 480, 2. Wahlperiode S. 137 ff.)

Die Studienkommission hatte bei den grundsätzlichen Überlegungen zur Einführung einer Personensteuer und bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs folgende Bedenken, die z.T. auch für die Vorschläge 1 bis 7 zutreffen:

- a) Vermehrung der Steuern und Erhöhung der Steuerlast
- b) unsozialer Charakter der Steuer
- c) Verschärfung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden
- d) zusätzliche Erhöhung des Verwaltungsaufwands.

Die Voraussetzung für die neue Einwohnersteuer ist eine Einkommensteuerreform, die durch höhere Freigrenzen und Ermäßigung des Tarifs in den unteren Stufen Platz für eine gemeindliche Einkommenbesteuerung schafft. Durch den Wegfall der Abgabe "Notopfer Berlin" bei natürlichen Personen wäre der Anfang dazu gemacht. Im Zuge des Abbaus von Vergünstigungen müßte eine Minderung des ESt-Aufkommens bei Bund und Ländern wettgemacht werden. Die Vermehrung der schon bestehenden Glieder der Einkommenbesteuerung (ESt, KSt, Notopfer bei Körperschaften, Kirchensteuer, die potentielle Ergänzungsabgabe zur ESt und KSt, Gewerbereinertragsteuer) hätte man aus kommunal-politischen Gründen als Schönheitsfehler in Kauf zu nehmen. Zudem müßte mit der Einführung der Einwohnersteuer die Gewerbesteuer fühlbar gesenkt werden.

§ 1 des Gesetzentwurfs lautet: "Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Gemeinden verpflichtet oder ermächtigt werden, nach den Vorschriften dieses Gesetzes eine Einwohnersteuer als Gemeindesteuer zu erheben". Weiter ist vorgesehen: Die persönliche Steuerpflicht soll an das aktive Gemeindewahlrecht anknüpfen. Jeder steuerpflichtige Einwohner schuldet einen Mindestbetrag, ausgenommen die Empfänger bestimmter Sozialbezüge. Die Bemessungsgrundlage für die Einwohnersteuer bildet die Einkommensteuer bzw. die Lohnsteuer. Die Ge-

1) Verordnung des Reichspräsidenten vom 16. Juli 1930 (RGBl I S. 207) bzw. vom 26. Juli 1930 (RGBl I S. 311). Die Bürgersteuer wurde mehrmals geändert; vgl. z.B. das Bürgersteuergesetz vom 20. Nov. 1937.

meinde erhebt die Steuer unter Anwendung eines Hebesatzes (100 - 250 %) auf die Meßbeträge, die nach der Höhe des ESt-Tarifs gruppiert sind. Die Hebesätze der Realsteuern und der Einwohnersteuer sind in einem bestimmten Verhältnis zu koppeln.

Die Einwohnersteuer stellt nach dem Entwurf weder eine reine Kopfsteuer noch eine reine Einkommensteuer dar. Der Vorschlag wurde von der Kommission "nahezu einmütig" angenommen.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzminister hatte sich in seinem Bericht "Organische Steuerreform" genauso wie der Träger-Bericht gegen eine Gemeindepersonensteuer ausgesprochen. Die Bundesregierung nahm den Vorschlag zur qualitativen Verbesserung der gemeindlichen Finanzstruktur nicht unfreundlich auf, erklärte sich aber zum damaligen Zeitpunkt außerstande, wegen der zusätzlichen Belastung des Bundeshaushalts ihn zu befürworten (Drucksache 480, Ziff. 90 - 92). Der Bundesrat schloß sich einer Denkschrift der von der Finanzministerkonferenz eingesetzten Studienkommission für die Gesetzgebung nach Art. 107 GG an und trat für die Einführung einer Bürgersteuer ein (Drucksache 480 S. 213 f.)

In der Tat spricht vieles für die Schaffung einer großen dritten ausschöpfbaren Gemeindesteuer: einer Personensteuer. Die gemeindliche Finanzstruktur würde bei gleichzeitigem Abbau der überhöhten Gewerbesteuer und bei einer verbesserten Grundsteuer erheblich gestärkt und weniger konjunkturanfällig. Die Selbstverantwortlichkeit der Gemeinde wird durch eine organische Einnahme- und Ausgabewirtschaft gehoben. Die Deckung von öffentlichen Ausgaben könnte wirtschaftlicher erfolgen, weil sie in einem inneren Zusammenhang mit den Einnahmen und den durch diese Besteuerung belasteten Personen stehen. Der politisch-psychologische Wirkungsgrad der Besteuerung erhöht sich. Dem Ehrgeiz in den Ratshäusern, möglichst viel auszugeben, wäre Einhalt geboten, wenn dort nun über die eigenen Steuern bestimmt werden muß.

Außerdem scheint uns, daß das Ziel einer Stärkung der gemeindlichen Finanzwirtschaft und Selbstverwaltung unter den gegenwärtigen Verhältnissen am besten mit Hilfe der Einwohnersteuer zu verwirklichen ist. Die Vorschläge, welche auf eine Andersverteilung des ESt- und USt-Aufkommens abheben, sind heute unreal, weil die Länder und vor allem der Bund künftig mit erhöhten und unabdingbaren Ausgaben zu rechnen haben, die eher ein Anziehen der Steuer-schraube als eine Senkung der gesamten Steuerlast versprechen.

Die Einführung der Einwohnersteuer, wie sie auch immer gestaltet sein mag, macht einen innerstaatlichen und interkommunalen Finanzausgleich nicht über-

flüssig, da er nicht als "Symptom einer ungesunden Finanzverfassung" (Nolte-
nius) anzusehen ist, sondern als notwendiger Ausgleich allzu krasser Finanz-
kraftunterschiede - nicht jedoch als Mittel zu deren völliger Einebnung. Die
Finanzausgleichstechnik ist aber ebenfalls zu rationalisieren, d.h. klarer
und einfacher zu gestalten unter Anwendung betriebswirtschaftlicher Erkennt-
nisse.

Die Verbesserung der gemeindlichen Finanzstruktur durch das Einfügen einer an-
spannungsfähigen Personensteuer garantiert den Gemeinden nicht "auf ewig" eine
materielle Fundierung ihres Selbstverwaltungsrechts. Die Selbstverwaltung und
die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden sind von einer Dynamik er-
füllt, die eine starre, dauerhafte Regelung des Finanzausgleichs nie gestattet.
Die Zauberformel für einen zufriedenstellenden Finanzausgleich im Bundesstaat,
der allen Trägern der öffentlichen Finanzwirtschaft Lebensfähigkeit und Eigen-
ständigkeit unter Wahrung der Interessen der Steuerzahler und der Volkswirt-
schaft gewährleistet, ist - wie die Geschichte des deutschen Finanzausgleichs
zeigt - bis heute nicht gefunden. Es handelt sich immer um eine Kompromißlö-
sung, um eine Optimalkonstruktion zur Überbrückung der Diskrepanz zwischen po-
litischem Wollen und ökonomischem und finanzwirtschaftlichem Können, zwischen
politischer Durchsetzbarkeit und sachlich-nüchterner Zweckmäßigkeit.

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- Allgemeine Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für das Rj. 1955, do. für das Rj. 1956 und 1957
- Amonn, Alfred: Privatwirtschaftliche Einnahmen, Hdb. d. Fin. Wiss. Bd. I (1926) S. 334 ff.
- Augustin, Karl: Kommunalen Finanzausgleich und Selbstverwaltung, DÖV 1952, S. 425 ff.
- " " Zur Frage der verbundenen Steuerwirtschaft zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, DÖV 1953, S. 709 ff.
- Bank deutscher Länder, bzw. Deutsche Bundesbank: Geschäftsbericht für das Jahr 1955, do. für das Jahr 1956
- " " " Monatsberichte
- Baring, Martin: Die kommunale Selbstverwaltung und die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Städtetag 1952, S. 105 ff.
- Bayerischer Landtag, 3. Legislaturperiode: Beilage 2363, 2334 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes), 2070, 2017
- " " Stenogr. Bericht 107. Sitzung
- Bayerische Staatshaushaltspläne für die Rj. 1955, 1956, 1957 (Entwurf)
- Beiträge zur Finanzwissenschaft, Festgabe für Georg v. Schanz, Herausgegeben von H. Teschemacher, Bd. 1 und 2, Tübingen 1928
- Bickel, Wilhelm: Ertragsteuern, Hdb. d. Fin. Wiss. Bd. II (1956) S. 403 ff.
- " " Der Finanzausgleich, do., S. 730 ff.
- Bleicher, Heinrich: Kommunale Finanzwirtschaftslehre, Hdb. d. Fin. Wiss. Bd. II (1927) S. 376 ff.
- Böhme, Ernst: Rechtsübereinstimmung im Gemeinderecht, Städtetag 1948, S. 42 ff.
- Boesler, Felix: Die DGO im Lichte der Finanzwissenschaft, FA Bd. 3 (1935), S. 473 ff.

- Sohley, Erich: Die Behandlung der Gemeinden im Grundgesetz und in der Bayerischen Verfassung, Bay. Bürgermeister 1949, S. 265, 1950, S. 5
- Bohmann, Herbert: Das Gemeindefinanzsystem, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 2, Stuttgart und Köln 1956
- Braess, Paul: Der kommunale Finanzausgleich in den westdeutschen Ländern, Städtetag 1951, S. 40
- Bräuer, Karl: Probleme der Finanzverfassung und Finanzverwaltung in der Bundesrepublik, DÖV 1955, S. 584 ff.
- " " Gefahren der Ausgabewirtschaft im Bundeshaushalt, Der Volkswirt 1957, S. 1886 ff.
- Brauer, Max: Die heutige Lage der öffentlichen Wirtschaft, Städtetag 1951, S. 254
- Büchner, Richard: Beiträge, Hdb. der Fin.Wiss. Bd. II (1956) S. 225 ff.
- Bühler, Ottmar: Steuerrecht, 2 Bde. Wiesbaden 1953
- " " Finanzgewalt im Wandel der Verfassungen, Sonderdruck aus der Festschrift für Richard Thoma
- " " Abschn. X Das Finanzwesen, im Bonner Kommentar
- Buhrow, Kurt: Die Zwangsjacke der öffentlichen Ausgaben, Städtetag 1956, S. 403 f.
- " " Positive Staatsverwaltung, Städtetag 1957, S. 431 ff.
- " " Finanzausgleich als statistisches Exerzitium, do. S. 515 f.
- Cahn-Garnier, Fritz: Finanzausgleich im Bundesstaat, Städtetag 1949, S. 25 ff.
- Der Bayerische Bürgermeister, Monatsschrift für Verwaltungspraxis, Organ der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Bayern:
Verschuldungsgrenze und Leistungsfähigkeit der Gemeinden, 1954, S. 204

Getränkesteuer, RücklagenVO und Selbstverwaltungsrecht, 1956, S. 37 ff.

Um einen ausreichenden Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle, 1957, S. 57

Senat unterstützt kommunale Forderungen zum Finanzausgleich, do. S. 145 ff.

Hat das Land Bayern seine Gemeinden benachteiligt? do. S. 270

Der Städtetag, Zeitschrift für kommunale Praxis und Wissenschaft: Die öffentlichen Unternehmen in der Wettbewerbswirtschaft, 1954, S. 140

Übernehmen sich die Städte? do. S. 529 sowie 545

Die Gemeinden in der Konjunkturpolitik, 1955, S. 487

Gebühren und Beiträge im Haushalt der Gemeinden, 1957, S. 152

Die Investitionen der öffentlichen Hand im Bundesgebiet seit der Währungsreform, do. S. 159

Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953: Drucksache 480 (Entwürfe des Finanzverfassungs-, Finanzanpassungs- und Länderfinanzausgleichsgesetzes), 1050, 1755, 2063

Deutscher Städtetag: Rückkehr zur verbundenen Steuerwirtschaft, Köln 1953

" " Gewerbesteuerenkung? Denkschrift 1955

Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Zeitschrift

Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung: Die mißverstandene Personalsteuer, Jg. 12 Nr. 94 (23. Nov. 1957),
Niemand will die Negersteuer, do.

Dieben-Ebert: Die Technik des öffentlichen Kredits, Hdb. d. Fin.Wiss. Bd. III (1956) S. 36 ff.

Die Neuverteilung der Steuern auf Bund und Länder nach Artikel 107 des Grundgesetzes, Denkschrift der von der Finanzministerkonferenz eingesetzten Studienkommission, Januar 1954, abgedruckt in BT-Drucksache 480, S. 208 ff.

Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Zeitschrift für Verwaltungsrecht und
Verwaltungspolitik

Diskussionsbeiträge des Arbeitsausschusses für die Große Steuerreform, Ein
Bericht an den Finanzausschuß des Bundesrats.
Herausgegeben von Heinrich Tröger (Tröger-Bericht), Stuttgart 1954

- Dregger, Alfred: Probleme der Auftragsverwaltung, Städtetag 1955, S. 190 ff.
- Eheberg, K.Th.: Gemeindefinanzen, Handwörterbuch d. Staatswiss. Bd. IV (1927) S. 783 ff.
- Ehrensberger, Otto: Verfassungsrechtliche Fragen im Grenzgebiet zwischen kommunaler Selbstverwaltung und freier Wirtschaft, DÖV 1956, S. 129 ff.
- Eibl, Josef: Verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Schutz der gemeindlichen Selbstverwaltung nach bayerischem Recht, Bay. Bürgermeister 1949, S. 148 und 206
- Eising, Paul: Gemeindeabgabenrecht in der Entwicklung, in: Probleme des Finanz- und Steuerrechts, Festschrift für Ottmar Bühler, Köln 1954, S. 7 ff.
- Emrich, Willi: Die Jahresrechnung der Gemeinde und ihre öffentl. Auflage, DÖV 1956, S. 464
- Engländer, Oskar: Öffentliche Unternehmungen, Hdb. d. Fin. Wiss. Bd. I (1926), S. 365 ff.
- Finanzarchiv, Zeitschrift für das gesamte Finanzwesen (FA), Begründet von Georg von Schanz (1884), fortgeführt von H. Teschemacher, herausgegeben von F. Neumark
- Fischer, August: Die Konzessionsabgabe der gemeindlichen Unternehmen gefährdet! Bayer. Bürgermeister 1957, S. 150 ff.
- Fischer, Curt Eduard: Die unorganische Steuerordnung, FA Bd. 14 (1953), S. 646 ff.

- Fischer-Menshausen, Herbert: Die Länder im künftigen Finanzausgleich, DÖV 1948 S. 10 ff., S. 57 ff., 1949, S. 401
- " " " Die Abgrenzung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern, DÖV 1952, S. 673 ff.
- " " " Die staatswirtschaftliche Bedeutung des neuen Finanzausgleichs, DÖV 1955, S. 261 ff.
- " " " Das Finanzverfassungsgesetz, DÖV 1956, S. 161 ff.
- Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 6. Aufl., München und Berlin 1956
- Genzer, Walter: Was bedeutet der Artikel 28? Städtetag 1950, S. 314 ff.
- Gerloff, Wilhelm: Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches nebst ihren Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart, Jena 1913
- " " Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschlands, Hdb.d.Fin.Wiss. Bd. III (1929), S. 1 ff.
- " " Die Finanzgewalt im Bundesstaat, Frankfurt 1948
- " " Die öffentliche Finanzwirtschaft, Bd. II Praktischer Teil, 2. Aufl. Frankfurt 1950
- " " Die Gebühren, Hdb.d.Fin.Wiss. Bd. II (1956) S. 203 ff.
- Giere, Gustav: Neue Formen der Selbstverwaltung, Städtetag 1949, S. 1 ff.
- " " Ein Buch mit sieben Siegeln? Städtetag 1953, S.4
- Gönnewein, Otto: Zu einigen Fragen des heutigen Gemeinderechts, Archiv des öffentlichen Rechts, 81. Bd. (1956), S. 214 ff.
- Grafe, Walter: Die kommunale Selbstverwaltung und das Bundesverfassungsgericht, Städtetag 1951, S. 125 ff.
- " " Nochmals: Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände, DÖV 1952, S. 74 ff.

- Gruber, Bruno: Das Verfahren bei der Berechnung der Schulden-
grenze der Gemeinden, Städtetag 1957, S. 545 ff.
- Gruber-Conrad: Haushalts-, Kassen- und Rechnungsordnung,
München 1950
- Habermehl, Peter: Der Finanzausgleich, FA Bd. 11 (1949), S. 707 ff.
- Haensel, Paul: Zur Theorie der Kommunalbesteuerung, Schanz-
Festgabe, Bd. II, S. 402 ff.
- Handbuch der Finanzwissenschaft. Herausgegeben von Wilhelm Gerloff und Franz
Meisel, 1. Aufl. 1926-29, 3 Bde. 2. völlig neu-
bearbeitete Auflage, herausgegeben von W. Ger-
loff und F. Neumark, Tübingen 1952
- Haller, Heinz: Finanzpolitik, Tübingen - Zürich 1957
- Haushaltssatzung der Stadt München für 1957
- Haushaltsrede des Staatsministers der Finanzen Friedrich Zietsch vor dem
Bayerischen Landtag am 17. Januar 1957
- Haussmann, Frederik: Die öffentliche Hand in der Wirtschaft,
München und Berlin 1954
- Heckt, Wilhelm: Aktuelle Probleme des kommunalen Finanzaus-
gleichs, FA, Bd. 12 (1950), S. 730 ff.
- " " Der Rechtscharakter des Gesetzes nach Art. 107
GG, DÖV 1953, S. 654 f.
- " " Die gemeindliche Selbstverwaltung und die Fi-
nanzreform, DÖV 1955, S. 265 ff.
- " " Die Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grund-
lagen der gemeindlichen Selbstverwaltung, DÖV
1957, S. 164 ff.
- Hoffter, Heinrich: Die Städte im Wandel der neueren deutschen Ge-
schichte, Städtetag 1955, S. 235 ff.
- Heinig, Kurt: Die Sachausgaben im öffentlichen Haushalt, Hdb.
d. Fin. Wiss., Bd. II (1956), S. 143 ff.
- Heinke: Vorschläge zur Neuordnung des Gemeindefinanz-
systems, Bay. Bürgermeister, 1957, S. 170 ff.

- Helmreich, Karl: Bayerische Gemeindeordnung, München 1954
- Henrichs, Wilhelm: Gemeinden und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Städtetag 1953, S. 63
- Hensel, Albert: Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin 1922
- Hensel, Walter: Die heutige Lage der kommunalen Wirtschaft, Städtetag 1951, S. 261
- Herrmann, F.: Schuldenaufnahme zur Deckung von Fehlbeträgen im ordentlichen Haushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände? Bay.Bürgermeister 1957, S.228 ff.
- Hettlage, Karl Maria: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des neuen Finanzausgleichs, DVBl 1953, S. 713
- " " " Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung, FA Bd. 14 (1953) S. 405 ff.
- " " " Grundsätzliche Überlegungen zur Neuordnung des Bundesfinanzrechts, DÖV 1955, S. 1 ff., S.33 ff.
- Hettlage-Loschelder: Gemeindefinanzwirtschaftsrecht, Berlin und Eberswalde, Teil I Rücklagenrecht, 1937, Teil II Gemeindehaushaltsrecht, 1938, Teil III Kassen- und Rechnungsrecht, 1939
- Hettlage-Maunz: Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, Heft 14 der Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin 1956
- Heun, Bernhard: Neuverteilung der Steuern - Rückkehr zur verbundenen Steuerwirtschaft, DÖV 1953, S. 485 ff.
- " " Die verbundene Steuerwirtschaft und ihre Gegner, DÖV 1954, S. 292 ff.
- Höpker-Aschoff: Das Finanz- und Steuersystem des Bonner GG, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 75 (1950) S. 306 ff.
- Hüttl, A.: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, DÖV 1956, S. 483 ff.

Institut "Finanzen und Steuern", Schriftenreihe,

Heft 30: Grundlagen und Möglichkeiten einer organischen Finanz- und Steuerreform, 2 Bde.

Heft 33: Die Finanzreform

Heft 36: Reform der Gewerbesteuer, 2 Bde.

Heft 42: Finanzverwaltung und Finanzausgleich in der Weimarer Republik, Bonn 1956

Heft 44: Der Bundeshaushalt am Kreuzweg, Bonn 1956

Heft 49: Länderhaushalte 1952-1954, Bonn 1957

Heft 53: Die Vergnügungssteuer, Bonn 1957

Heft 54: Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, Bonn 1957

Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung,
Gutachten für die Finanzpolitik, erstellt vom
Wissenschaftlichen Beirat beim BFM, abgedruckt
in den Allgem. Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan 1957, S. 159 ff.

Jacobi, Werner:

Reprivatisierung der kommunalen Wirtschaft?
Städtetag 1954, S. 1

Keller, Theo:

Die Eigenwirtschaft öffentlicher Gemeinwesen,
Hdb.d.Fin.Wiss., Bd. II (1956) S. 161 ff.

Klatt, Waldemar:

Die Gemeinden im Grundgesetz und in der Bayerischen Verfassung, Bay. Bürgermeister 1950, S. 99

Klüber, Hans:

Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden,
Städtetag 1952, S. 39

Koellreutter, Otto:

Gemeindefreiheit? Verfassungsrechtliche Betrachtungen zu der kommenden Gemeindeordnungsreform, DÖV 1951, S. 231

Köttgen, Arnold:

Verfassungsrechtliche Grenzen der Ausgabewirtschaft des Bundes, Städtetag 1952, S. 3

" "

Sachverantwortung als verfassungsrechtlicher Maßstab des Finanzausgleichs, DÖV 1953, S. 358 ff.

Kollmann, Ottmar:

Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, DÖV 1951, S. 145 ff.

Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hansischer Gildenverlag

- Laforet, Wilhelm: Verwaltung und Ausführung der Gesetze nach dem Bonner Grundgesetz, DÖV 1950, S. 221
- Lampe, Adolf: Gebühren, Beiträge und Taxen (öffentlich-rechtliche Entgelte), Wörterbuch d.Volkswirtschaft, Bd. 2 (1932) S. 14 ff.
- Leupold, O.: Die Sollrechnung der Gemeinden, Bay.Bürgermeister 1948, S. 288 sowie 1950, S. 135
- v. Leyden: Die Kommissarbestellung als Mittel der Staatsaufsicht, in: Neue Wege der Kommunalverwaltung, Berlin und Leipzig 1932, S. 49 ff.
- " Kommunale Wirtschaftsbetriebe und ihr Verhältnis zur öffentlichen und privaten Wirtschaft, Berlin 1933
- Loschelder, W.: Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung, Städtetag 1952, S. 215 ff.
- Loy, Hans: Gemeindliche Auftrags- und Selbstverwaltungsangelegenheiten, Stuttgart und Köln 1949
- Ludwig, Rolf: Finanzverantwortung und Deckungsverantwortung, Städtetag 1953, S. 141 ff.
- v. Mangoldt: Das Bonner Grundgesetz, Berlin und Frankfurt 1953
- Mann, Fritz Karl: Ideengeschichte der Besteuerung, Handwörterbuch d.Sozialwiss. 15. Lieferg., S. 107 ff.
- Marder, Karl: Das Gemeindevermögen, Stuttgart und Berlin 1936
- Masoin, M.: Die öffentlichen Ausgaben, Hdb.d.Fin.Wiss., Bd. II (1956), S. 1 ff.
- Masson: Das neue bayerische Gemeinderecht, DVBl 1952, S. 298
- Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht, 4. Aufl. München und Berlin 1955
- " " Gegenwartsfragen der gemeindlichen Finanzverfassung, Zeitschr.f.d.ges.Staatswiss., 99.Bd. (1939) S. 87 ff.

- Menses-Bohley-Krutsch: Handbuch des gemeindlichen Steuerrechts unter besonderer Berücksichtigung des bayerischen Länderrechts, München
Bd. 1: Das bayerische Gemeindeabgabengesetz, 1949
Bd. 2: Vergnügungsteuer, Hundeabgabe, Getränkesteuer, Kurabgabe, Kurförderungsabgabe, Steueranpassungsgesetz, 1949
Bd. 3: Finanzausgleich, 1953; Ergänzungsbd. 1954
Bd. 4: Grundsteuer, 1952
Bd. 5: Gewerbesteuer, 1955
- Mell, Bruno: Die finanzielle Bedeutung der öffentlichen Unternehmen, Schanz-Festgabe, Bd. 1, S. 231 ff.
- " " Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Berlin 1930
- Münch, Paul: Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde und Gemeindehaushalt, Städtetag 1953, S. 471 ff.
- " " Die Stadtwerke und die Kämmerer, Städtetag 1954, S. 143 ff.
- Müthling, Hans: Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, DÖV 1951, S. 33 und 169
- " " Finanzausgleich und Wirtschaftspolitik, Städtetag 1953, S. 339
- Mulert: Entwicklungstendenzen der kommunalen Selbstverwaltung, in: Neue Wege der Kommunalverwaltung, Berlin und Leipzig 1932, S. 7 ff.
- " Die Gemeinden als Unterbau des Staates, Städtetag, Sonderheft Mai 1948, S. 6 ff.
- Musgrave, Richard A.: Theorie der öffentlichen Schuld, Hdb.d.Fin. Wiss., Bd. III (1956), S. 68 ff.
- Nawiasky-Leusser: Handkommentar zur Bayerischen Verfassung, München 1948
- Neuhoff, Robert: Kommunale Selbstverwaltung und Bonner GG, DÖV 1952, S. 259 ff.

- Neumark, Fritz: Theorie und Praxis der modernen Einkommensteuerung, Bern 1947
- " " Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, Hdb. d. Fin.Wiss. Bd. I (1952), S. 554 ff.
- " " Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, Do. S. 606 ff.
- " " Theorie der Besteuerung, Handwörterbuch d. Sozialwiss., 15. Liefg. S. 93 ff.
- Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Bericht der Studienkommission an den Herrn Bundesminister der Finanzen, 1954, abgedruckt in BT-Drucksache 480, S. 137 ff.
- Nipperday, H.C.: Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand? Betriebsberater 1951, S. 594
- Noltenius, J.D.: Gesundung der Finanzverfassung der Deutschen Bundesrepublik, Bremen 1952 - Besprechung von K.M. Hettlage in FA Bd. 14 (1953), S. 564 ff.
- Oehler, H.: Der Gemeindehaushalt wie er ist und wie er sein sollte, Schriften des Bundes der Steuerzahler, Heft 2, Bad Wörishofen 1953
- Organische Steuerreform, Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 1953
- Parlow, Walter: Rücklagen im Gemeindehaushalt, Stuttgart und Berlin 1938
- Popitz, Johannes: Der Finanzausgleich, Hdb.d.Fin.Wiss. Bd. II (1927), S. 338 ff.
- " " Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten, Berlin 1932
- Riemerschmid, A.: Zum Begriff des "unabweisbaren Bedarfes" im Sinne von Art. 79 I Bay. GO, Bay. Bürgermeister 1955, S. 250 ff.
- Rietdorf, Fritz: Ist das Zustimmungsverfahren nach dem GUG noch zeitgemäß? Städtetag 1953, S. 191 f.

- Rietdorf, Fritz: Die Finanzverantwortung des Bundes gegenüber den Gemeinden, DÖV 1953, S. 225
- Rollwagen, Hans: Staatsaufsicht und Selbstverwaltung, Städte- tag 1949, S. 165 ff.
- " " Was soll an den Kommunalgesetzen geändert wer- den? Bay. Bürgermeister 1957, S. 265 ff.
- Sartorius: Verfassungs- und Verwaltungsgesetze
- Sattler, Herbert: Zum kommunalen Finanzsystem, Städtetag 1957, S. 495 ff.
- Schäfer, Hans: Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände, DÖV 1951, S. 572
- Schäffer, Fritz: Haushaltsrede für das Rj. 1957
- v. Schanz, Georg: Zur Frage des Steuerprinzips bei den Gemeinde- steuern, FA Jg. 32 (1915), S. 54 ff.
- " " Der Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern und der innerbayerische Finanzausgleich, FA Jg. 44 (1927), S. 674 ff.
- Scheel, Werner: Kommunale Investition und ihre Deckungsmöglich- keiten, Der Volkswirt 1957, S. 697
- " " Gemeindekämmerer in der Zwickmühle, do. S.1258
- " " Die Investitionen der Gemeinden, Der Volkswirt 1957, Doppelnummer 51/52 S. 129
- Scheuner, Ulrich: Bürgerfreiheit und Bürgersinn in den deutschen Städten, Städtetag 1954, S. 329 ff.
- Schmölders, Günter: Allgemeine Steuerlehre, Wien - Stuttgart 1951
- " " Die Notwendigkeit der organischen Steuerreform FA Bd. 14 (1953) S. 21 ff.
- " " Finanzpolitik, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1955
- " " Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem, Hdb.d. Fin. Wiss. Bd. II (1956), S. 696 ff.
- " " Steuermoral, Handwörterbuch d. Sozialwiss., 15. Lieferung S. 119 ff.

- Schnettler, Albert: Öffentliche Betriebe, Essen 1956
- Schwering, Ernst: Dürfen Gemeinden wirtschaften? Gemeinden sollen wirtschaften! Städtetag 1954, S. 141 ff.
- Seidel, Johannes: Die Haushaltspläne der deutschen Gemeinden, Jena 1933
- Stadt und Wirtschaft, Der Volkswirt, Beilage zu Nr. 23 vom 11. Juni 1955
- Statistische Berichte: Arbeits-Nr. VII/31: Finanzausgleich, Aufgaben- und Lastenverteilung
- " " VII/41 Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände aus Steuern, Finanzausweisungen und Umlagen
VII/41/25 für Rj. 1956, VII/41/26 für das 1. Rvj. 1957
- " " VII/42/24 Investitionen, Schulden und persönliche Ausgaben im Rj. 1956
- " " VII/43/8 Die gemeindlichen Realsteuern im Rj. 1955
VII/43/9 Streuung der Realsteuerhebesätze im Rj. 1955
- " " VII/44/5 Die Finanzen der Kleingemeinden in den Rj. 1949 bis 1954
- Statistische Berichte des Bayr. Stat.LA (Informationsdienst): Staatliche und kommunale Finanzen Bayerns im Rj. 1954
- Statistik der Bundesrepublik Deutschland,
Bd. 59: Die öffentliche Finanzwirtschaft in den Rj. 1948 bis 1954
- " " Bd. 163: Die staatlichen Finanzen im Rj. 1954
- " " Bd. 164: Die kommunalen Finanzen im Rj. 1954
- " " Bd. 170: Die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden am 31. März 1956
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1956 und 1957
- Steinle, Theodor: Das kommunale Rücklagenproblem, Berlin 1937
- " " Epochen der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1941

- Storck, Hans: Der Gemeindekredit, Berlin 1935
- " " Der Krebssschaden der Finanzausweisungen, Städtetag 1949, S. 217 ff.
- " " Die Finanzlage der Gemeinden und ihre Stellung im Finanzausgleich, DÖV 1950, S. 103 ff.
- Strutz, G.: Gebühren, Handwörterbuch d.Staatswiss. Bd.IV (1927), S. 616 ff.
- Stucken, Rudolf: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik, FA Bd. 14 (1953), S. 695 ff.
- Sultan, Herbert: Über das Verhältnis von Steuerstaat und Unternehmerstaat, Schanz-Festgabe, Bd. 1, S. 407 ff.
- " " Finanzwissenschaft und Soziologie, Hdb.d.Fin. Wiss., Bd. I (1952), S. 66 ff.
- Surén: Die letzten Änderungen des kommunalen Finanzrechts und die Wege aus der Finanznot der Gemeinden, in: Neue Wege der Kommunalverwaltung, Berlin und Leipzig 1932, S. 68 ff.
- Surén-Loschelder: Deutsche Gemeindeordnung vom 30.Januar 1935, Kommentar, Berlin 1935 - de. Berlin 1940
- Taxis, Hans: Vorausbelastung der Haushaltswirtschaft künftiger Jahre, FA Bd. 18 (1957), S. 56 ff.
- Terhalle, Fritz: Finanzwissenschaft, Jena 1930
- " " Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden (zit."Finanzwirtschaft"), Berlin 1948
- " " Zur Reichsfinanzreform von 1925, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 80 (1925/26)
- " " Die gesetzlichen Rücklagen der Gemeinden, Jb. f.NÖ. u. Stat., Bd. 144 (1936), S. 584 ff. sowie S. 687 ff.
- " " Leitfaden der deutschen Finanzpolitik, München-Leipzig, 1936

- Terhalle, Fritz: Die deutsche Realsteuerreform vom 1. Dez. 1936, Jb.f.NÖ.u.Stat., Bd. 145 (1937), S. 664 ff.
- " " Richtiges Rechnen und zweckmäßiges Finanzieren in der Staatswirtschaft, Jb.f.NÖ.u.Stat., Bd. 153 (1941), S. 475 ff.
- " " Grundlegende Mängel im finanzwirtschaftlichen Rechnen und ihre Überwindung, FA Bd. 8 (1941), S. 465 ff.
- " " Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jh. bis zum Schlusse des 2. Weltkriegs, Hdb.d.Fin.Wiss., Bd. I (1952), S. 274 ff.
- " " Die öffentlichen Ausgaben, Handwörterbuch d. Sozialwiss., Bd. I (1955), S. 439 ff.
- " " Hoher Ertrag der Gewerbesteuer und großzügige Ausgaben, Süddeutsche Zeitung 1955, Nr. 251
- " " Das Finanz- und Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland, Hdb.d.Fin.Wiss., Bd. III (1956), S. 138 ff.
- " " Einige Anmerkungen zu unserem heutigen Nebeneinander von sozialer Markt- und öffentlicher Finanzwirtschaft, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt (Erhard-Festgabe) Frankfurt 1957, S. 444 f.
- Treeger, Heinrich: Der Kummer der Länder, Der Volkswirt 1956 S. 13
- Troidl: Adresselung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden, Bay. Bürgermeister 1953, S. 193 ff.
- Tummes, Herbert: Die Neugestaltung der deutschen Gemeindegetränksteuer, Berlin 1933
- Vialon, Friedrich K.: Übersicht über das Haushaltsrecht des Bundes, der Länder und Gemeinden, Berlin und Frankfurt, 1953
- " " Öffentliche Finanzwirtschaft, Sammlung von Gesetzen, die die öffentliche Finanzwirtschaft in Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen öffentlichen Körperschaften betreffen, nebst den wichtigsten DurchführungsVO und Ausführungsbestimmungen Berlin und Frankfurt 1956

- Veigt, Fritz: Untersuchungen zum Finanzsystem der deutschen
gemeindlichen Selbstverwaltung, Leipzig 1936
- Vorschriften für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden,
bearbeitet von der Bayer. Verwaltungsschule Mün-
chen, München-Berlin 1951
- Wacke, Gerhard: Das Finanzwesen der Bundesrepublik, Tübingen 1950
- Wagner, Adelph: Finanzwissenschaft, Erster Teil: Einleitung, Ord-
nung der Finanzwirtschaft, Finanzbedarf, Privat-
erwerb; 3. Auflage, Leipzig 1883
- Wawrczeck, Curt: Neuordnung der öffentlichen Haushalte, Eine Grund-
lagendarstellung zu der Hamburger Schrift mit
gleichlautendem Titel, FA, Bd. 14 (1953), S.482 ff.
- " " Haushaltsreform als Existenzproblem der kommun-
alen Selbstverwaltung, Städtetag 1957, S. 97 ff.
- Weber, Werner: Wandlungen der Kommunalverwaltung, DÖV 1948,
S. 19 ff.
- " " Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart,
Göttingen 1953
- " " Körperschaften des öffentlichen Rechts, Handwör-
terbuch d. Sozialwiss. 16.Lieferg. S. 38 ff.
- Weichmann, Herbert: Öffentlicher Kassenkredit, Handwörterbuch d.
sozialwiss. Bd. V (1956), S. 562 ff.
- Weichmann-Wawrczeck: Neuordnung der öffentlichen Haushalte, Schriften
des Hamburgischen Weltwirtschaftsarchivs Nr. 3,
1952
- Weinberger, Bruno: Der umstrittene Finanzausgleich 1957, Bayer.Bür-
germeister 1957, S. 34 ff.
- Weinmann, A.: Einführung in das Wesen, die Funktion und den
Aufbau des Gemeindehaushaltsplans, Schriften
des Bundes der Steuerzahler, Heft 3, Bad Wöris-
hofen 1953
- Weyermann, M.R.: Theorie des öffentlichen Kredits, Hdb.d.Fin.Wiss.,
Bd. II (1927), S. 516 ff.

- Widmann, Otto: Staatliche und gemeindliche Selbstverwaltung, München 1948
- Wild, H.W.: Reform oder Berichtigung des Art. 75 GO? Bayer. Bürgermeister 1955, S. 145 ff.
- Wirtschaft und Statistik, Zeitschrift: Die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden im Rj. 1955; 1957, S.291 ff.
- " " Die kommunalen Steuereinnahmen in den Rj. 1955 und 1956; do. S. 328 ff.
- " " Die Bilanzen kommunaler Versorgungs- und Verkehrsunternehmen 1954; do. S. 384 ff.
- " " Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden im Rj. 1955; do. S. 393 ff.
- " " Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden in den Rj. 1951 bis 1955; do. S. 413 ff.
- " " Die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden für den Straßenbau im Rj. 1955; do. S. 445 ff.
- " " Die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden am 31. März 1957; do. S. 553 ff.
- Wolff, Friedrich: Die Gemeinden im Grundgesetz, Städtetag 1949, S. 163 ff.
- Zeilmann, R.: Neueinführung, Änderung und Erhöhung gemeindlicher Benutzungsgebühren und Beiträge, Bayer.Bürgermeister 1955, S. 252 ff.
- Zeiß, Friedrich: Zur Reform der Konzessionsabgabenanordnung, Städtetag 1950, S. 9
- " " Formen kommunaler Wirtschaftsbetätigung, in: Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft, Stuttgart 1954, S. 88 ff.
- Zeitler-Schlemp: Deutsches Kommunalrecht, 4.Bd., Berlin 1940
- Ziebill, Otto: Die staatspolitische Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung, Städtetag 1951, S. 245
- " " Verwaltungsordnung und Selbstverwaltung, DÖV 1952, S. 1 ff.

- Ziebill, Otto: Städte und Länder - Städte und Bund,
Städtetag 1954, S. 315 ff.
- " " Geschichte des Deutschen Städtetags, 50 Jahre
deutsche Kommunalpolitik, Stuttgart und Mün-
chen 1955
- Ziegler - Tremel: Verwaltungsgesetze des Freistaates Bayern
- Zimmerer, Helmuth: Die Verschuldungsgrenze nach Art. 82 II GO,
Bay. Bürgermeister 1954, S. 84
- Zuhorn, Karl: Reform oder Kopie, DÖV 1949, S. 49

Lebenslauf

Der Verfasser, Edmund Probst, wurde am 21.4.1934 als Sohn des technischen Angestellten Edmund Probst und seiner Ehefrau Marie, geb. Stetter, in München geboren. Nach der Volksschule besuchte er das Realgymnasium in Augsburg und legte dort 1952 die Reifeprüfung ab. Anschließend studierte er an der Universität München Volkswirtschaft. Nach dem Examen im April 1956 fertigte er - nach Unterbrechung durch praktische Tätigkeit in einem Versicherungsunternehmen - vorliegende Dissertation an und wurde am 26. Februar 1958 von der Staatswirtschaftlichen Fakultät München promoviert. Zur Zeit ist er bei der Münchnener Rückversicherungs-Gesellschaft beschäftigt.

